sui generis

TISCHEN
EN IM
HEN RECHT

Das Verbot von extremistischen Organisationen im schweizerischen Recht

Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Rechtsgrundlagen

Jeremias Fellmann

Hinweise zur digitalen Fassung dieses Buches:

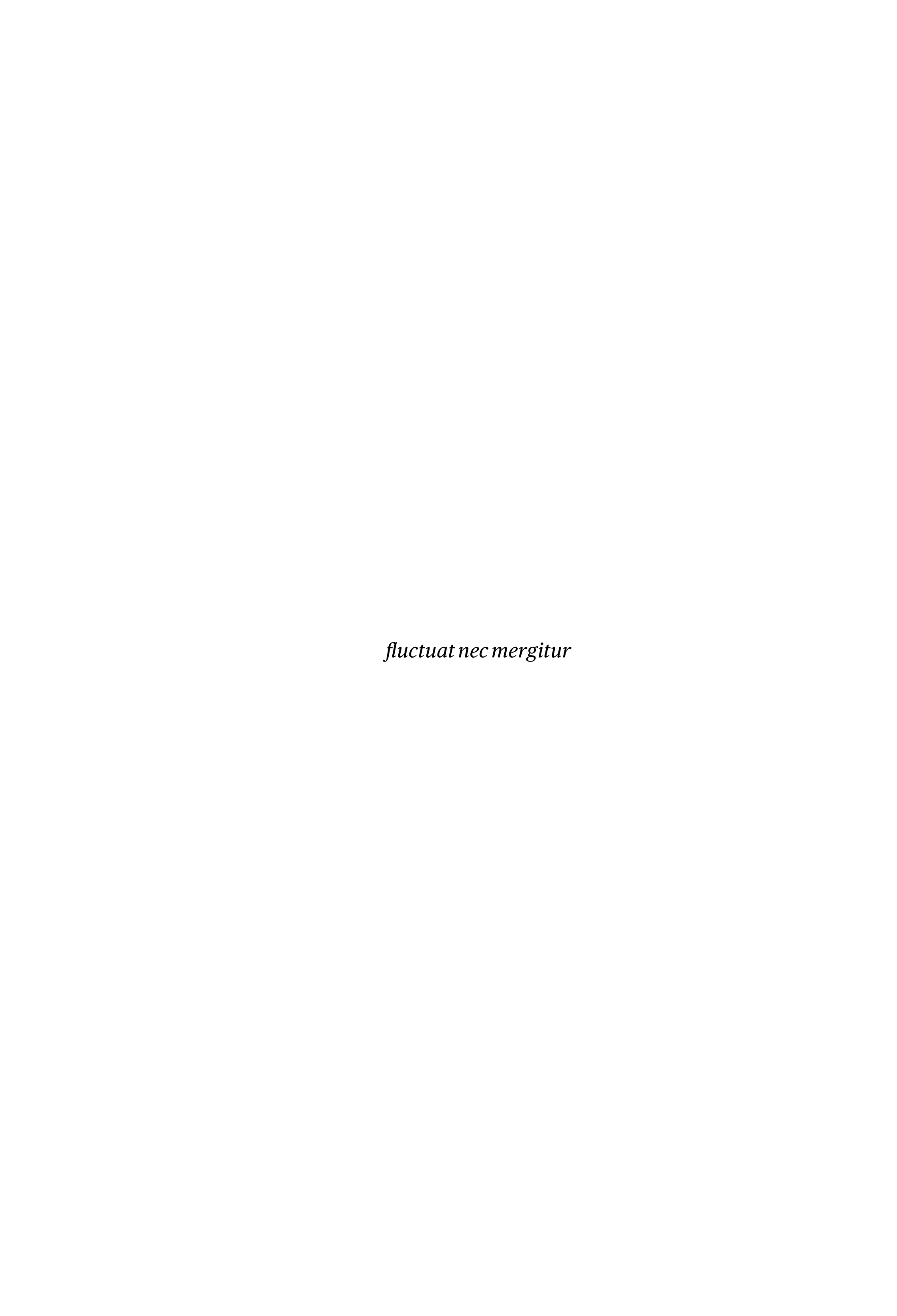
— Die digitale Fassung (Open Access) ist sowohl auf der Webseite des Verlags (www.suigeneris-verlag.ch), auf Google Books als auch direkt über den Digital Object Identifier (DOI) zugänglich. Der DOI zum vorliegenden Buch ist im Impressum angegeben.
— Sämtliche Gesetzesartikel sowie alle frei zugänglichen Gerichtsurteile und Behördenentscheidungen sind in der digitalen Fassung verlinkt.
— Häufig verwenden die AutorInnen in ihrem Manuskript Links auf weitere Quellen. Diese werden in den Büchern nicht abgedruckt, aber in der digitalen Fassung den entsprechenden Textstellen hinterlegt.
— Für die Verlinkung werden Permalinks eingesetzt. Es handelt sich dabei um Links auf eine archivierte Version der Webseiten im Zeitpunkt der Linksetzung. Die Links sind beständig, d.h. sie funktionieren auch dann noch, wenn die Originalseite nicht mehr zugänglich ist und ihr Inhalt ändert nicht, wenn sich die Originalseite ändert.

Jeremias Fellmann

Das Verbot von extremistischen Organisationen im schweizerischen Recht

Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Rechtsgrundlagen

sui generis, Zürich 2023



fluctuat nec mergitur

Danksagung

Ohne die vielfältige Unterstützung zahlreicher Menschen wäre die vorliegende Arbeit weit im Vorfeld des untauglichen Versuchs steckengeblieben. Ihnen allen gegenüber empfinde ich grosse Dankbarkeit.

Namentlich zu erwähnen ist vorab Prof. Dr. iur. Markus Müller. Er hat im Studium nicht nur als engagierter Lehrer meine Faszination für das öffentliche Recht geweckt, sondern mich auch mit grosser fachlicher Kompetenz, Weitsicht und menschlichem Geschick durch das Doktorat begleitet. Selbst ein strenger Samichlaus hätte nur lobende Worte für ihn. Die Zweitbetreuung der Dissertation übernahm Herr Prof. Dr. iur. Jörg Künzli, dem ich für die rasche Erstellung des Gutachtens danke.

Die Tief- und Höhenflüge des Doktorats eng mitverfolgt hat Shirin Grünig. Ihre methodischen und fachlichen Hinweise waren immer sehr wertvoll. Mindestens ebenso wertvoll waren aber ihre Geduld und ihre Zuversicht in Phasen des Zweifelns sowie ihre Bereitschaft, sich ab und zu mit mir auf die Piste zu begeben. Herzlich danken möchte ich weiter Fabian Mösching, Tobias Egli, Karl-Marc Wyss, Moritz Zaugg und Ingrid Ryser. Sie alle haben wertvolle Zeit aufgewendet, um grosse Teile der Arbeit zu lesen. Wäre Tobi nicht so bescheiden, würde er mit seinen Tourenski ausserdem das Titelbild schmücken. Deborah Zellweger hat im Hinblick auf die Abgabe in verdankenswerter Weise den wissenschaftlichen Apparat und weitere Formalien kontrolliert.

Weiter danke ich meinen (ehemaligen) Kolleginnen und Kollegen am Bundesgericht, insbesondere Stephan Haag (der mich auf das Thema überhaupt erst aufmerksam gemacht hat) und Nils Stohner, Roberto Faga, Marco Zollinger sowie Thomas Held (die sich dann bei den mittäglichen Joggingrunden meine mäandrierenden Gedankengänge anhören mussten). Meine Arbeitskolleginnen und -kollegen bei Rudolf & Bieri liessen mir die Freiheit, meine Dissertation fertigzustellen. Das Paket mit den beiden finalen Exemplaren für das Dekanat hat Salome Fischer verschickt. Stets zuvorkommend und freundlich waren die Mitarbeitenden der Juristischen Bibliothek an der Universität Bern; auch ihnen allen danke ich herzlich.

In sämtlichen möglichen und unmöglichen Situationen getragen werde ich schliesslich von meinen Freunden, meiner Partnerin und meiner Familie. Sie sind immer da und stehen für das Wesentliche. Ihnen ist die Arbeit gewidmet.

Luzern, im Oktober 2022
Jeremias Fellmann

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis

ABDERHALDEN ERNST, Die Vereinsfreiheit im schweizerischen Verfassungsrecht, Diss. Bern 1937, Bern 1938 (zit. ABDERHALDEN, Vereinsfreiheit)

ACHERMANN ALBERTO / CARONI MARTINA / KÄLIN WALTER, Die Bedeutung des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte für das schweizerische Recht, in: Walter Kälin / Giorgio Malinverni / Manfred Nowak (Hrsg.), Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., Basel/Frankfurt a.M./Bruxelles 1997, S. 155–232 (zit. ACHERMANN/CARONI/KÄLIN, Bedeutung)

ACHERMANN JONAS, Strafbarkeit von Versuch und Teilnahme bei Vorbereitungsdelikten, Diss. Luzern 2017, Zürich 2018 (zit. ACHERMANN, Strafbarkeit)

Ackermann Jürg Beat (Hrsg.)
- Kommentar. Kriminelles Vermögen – Kriminelle Organisationen, Band I, Zürich/Basel/Genf 2018 (zit. AUTOR, Kommentar kriminelles Vermögen I)
- Kommentar. Kriminelles Vermögen – Kriminelle Organisationen, Band II, Zürich/Basel/Genf 2018 (zit. AUTOR, Kommentar kriminelles Vermögen II)

AHMED AJIL / LUBISHTANI KASTRIOT, Le terrorisme djihadiste devant le Tribunal pénal fédéral, in: Jusletter vom 31. Mai 2021 (zit. AHMED/LUBISHTANI, Terrorisme)

Albrecht Florian Claus / Roggenkamp Jan Dirk (Hrsg.), Vereinsgesetz, Komamentar, München 2014 (zit. AUTOR, Kommentar Vereinsgesetz)

ALTER MAXIMILIAN J., Die Eingriffsschwelle beim Verbot extremistischer Parteien und Vereine in Deutschland und England, Diss. Freiburg i.Br. 2016, Baden-Baden 2016 (zit. ALTER, Eingriffsschwelle)

AMSTUTZ KATHRIN, Das Grundrecht auf Existenzsicherung. Bedeutung und inhaltliche Ausgestaltung des Art. 12 der neuen Bundesverfassung, Diss. Bern 2001, Bern 2002 (zit. AMSTUTZ, Existenzsicherung)

ANGST DORIS, La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CEDR), in: Maya Hertig Randall / Michel Hottelier (Hrsg.), Introduction aux droits de l'homme, Genf/Zürich/Basel 2014, S. 267–281 (zit. ANGST, Convention)

Aubert Jean-François et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1987 ff. (zit. AUTOR, Kommentar BV 1874)

AUBERT JEAN-FRANÇOIS
– Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band I, Basel/Frankfurt a.M. 1991 (zit. AUBERT, Bundesstaatsrecht I)
– Bundesstaatsrecht der Schweiz, Band II, Basel/Frankfurt a.M. 1995 (zit. AUBERT, Bundesstaatsrecht II)

AUBERT JEAN-FRANÇOIS / MAHON PASCAL, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich 2003 (zit. AUTOR, Petit commentaire)

AUER CHRISTOPH / MÜLLER MARKUS / SCHINDLER BENJAMIN, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren. Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2019 (zit. AUTOR, Kommentar VwVG)

AVINERI SHLOMO, Introduction, in: András Sajó (Hrsg.), Militant Democracy, Utrecht 2004, S. 1–14 (zit. AVINERI, Introduction)

BACKES UWE / JESSE ECKHARD, Vergleichende Extremismusforschung, Baden-Baden 2005 (zit. BACKES/JESSE, Extremismusforschung)

BACKES UWE, Politischer Extremismus in demokratischen Verfassungsstaaten. Elemente einer normativen Rahmentheorie, Opladen 1989 (zit. BACKES, Extremismus)

BARRELET DENIS, Les libertés de la communication, in: Daniel Thürer / Jean-François Aubert / Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz = Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 721–738 (zit. BARRELET, Libertés)

BAUDEWIN CHRISTIAN, Das Vereinsverbot, in: NVwZ 32/2013, S. 1049–1054 (zit. BAUDEWIN, Vereinsverbot)

BAUMANN ROBERT
– Die Umsetzung völkerrechtswidriger Volksinitiativen, in: ZBl 111/2010, S. 241–274 (zit. BAUMANN, Umsetzung)
– Völkerrechtliche Schranken der Verfassungsrevision, in: ZBl 108/2007, S. 181–210 (zit. BAUMANN, Schranken)

BECKER MICHAEL, Zur Auflösung juristischer Personen wegen widerrechtlicher oder unsittlicher Zweckverfolgung nach schweizerischem und deutschem Recht, ZSR 107/1988, Band I, S. 613–634 (zit. BECKER, Auflösung)

BELLANGER FRANÇOIS, Révision totale et partielle de la Constitution fédérale, in: Daniel Thürer / Jean-François Aubert / Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 1247–1260 (zit. BELLANGER, Révision)

BELSER EVA MARIA / WALDMANN BERNHARD, Grundrechte I. Allgemeine Grundrechtslehren, 2. Aufl., Zürich 2021 (zit. BELSER/WALDMANN, Grundrechte I)

BENHAMOU YANIV, Blocage de sites web en droit suisse: des injonctions civiles et administratives de blocage au séquestre pénal, in: Jacques de Werra (Hrsg.), Droit d'auteur 4.0/Copyright 4.0. Actes de la Journée de droit de la propriété intellectuelle du 22 février 2017, Genf/Zürich/Basel 2018, S. 1–27 (zit. BENHAMOU, Blocage)

BERNARD FRÉDÉRIC
- État de droit et situations extraordinaires, in: Oliver Diggelmann / Maya Hertig Randall / Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz = Droit constitutionnel suisse, Band II, Zürich 2020, S. 979–998 (zit. BERNARD, Situations extraordinaires)
- L'Etat de droit face au terrorisme, Diss. Genf 2009, Genf/Zürich/Basel 2010 (zit. BERNARD, L'Etat de droit)
- Lutte contre le nouveau coronavirus et respect des droits fondamentaux, in: Sicherheit & Recht 2020/3, S. 130–141 (zit. BERNARD, Respect des droits fondamentaux)

BEUREN JOHN, Das Al-Qaida-Sanktionsregime als Ausübung supranationaler Kompetenzen durch den Sicherheitsrat, Diss. Trier 2014, Berlin 2016 (zit. BEUREN, Sanktionsregime)

BIAGGINI GIOVANNI
- «Ausserordentliche Umstände» – oder: Gefangen in der «Notrechts-Falle»?, in: ZBl 113/2012, S. 109–110 (zit. BIAGGINI, Notrechts-Falle)
- BV Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. BIAGGINI, Kommentar BV)
- Die «Al-Qaïda»-Verordnung, in: ius.full 2002/1, S. 22–28 (zit. BIAGGINI, «Al-Qaïda»-Verordnung)
- Die polizeiliche Generalklausel: ein verkanntes Rechtsinstitut, in: ZBl 113/2012, S. 35–45 (zit. BIAGGINI, Generalklausel)
- Die Vereinigungsfreiheit – Streiflichter auf ein Bundes-Grundrecht der ersten Stunde, in: Roger Zäch et al. (Hrsg.), Individuum und Verband. Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2006, Zürich 2006, S. 415–433 (zit. Biaggini, Vereinigungsfreiheit)

– Vereinigungsfreiheit und Koalitionsfreiheit, in: Detlef Merten / Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VII/2: Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg 2007, S. 587–609 (zit. BIAGGINI, Handbuch Grundrechte)

BIRKHÄUSER NOAH, Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegen Individuen, Diss. Basel 2005, Bern 2007 (zit. BIRKHÄUSER, Sanktionen)

BLEICKER OLIVIER, Contrôles de sécurité relatifs aux personnes, in: Sicherheit & Recht 3/2015, S. 157–169 (zit. BLEICKER, Contrôles de sécurité)

BONHÔTE SERGE, La Liberté d'Association en Droit Public Fédéral Suisse, Diss. Neuenburg 1919, Neuenburg 1920 (zit. BONHÔTE, Liberté d'Association)

BÖTTICHER ASTRID / MAREŠ MIROSLAV, Extremismus. Theorien – Konzepte – Formen, München 2012 (zit. BÖTTICHER/MAREŠ, Extremismus)

BOVENTER GREGOR PAUL, Grenzen politischer Freiheit im demokratischen Staat. Das Konzept der streitbaren Demokratie in einem internationalen Vergleich, Diss. Bonn 1984, Berlin 1985 (zit. BOVENTER, Grenzen)

Breitschmid Peter / Jungo Alexandra (Hrsg.), Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Band I, Personen- und Familienrecht, Partnerschaftsgesetz, 3. Aufl., Zürich 2016 (zit. AUTOR, Handkommentar Privatrecht Bd. I)

BRUNNER ERICH EDWIN, Die Problematik der verfassungsrechtlichen Behandlung extremistischer Parteien in den westeuropäischen Verfassungsstaaten, Diss. Zürich 1964, Winterthur 1965 (zit. BRUNNER, Behandlung)

BRUNNER FLORIAN / WILHELM MARTIN / UHLMANN FELIX, Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts. Überlegungen zu einer ausserordentlichen ausserordentlichen Lage, in: AJP 2020, S. 685–701 (zit. BRUNNER/WILHELM/UHLMANN, Grenzen des Notrechts)

BUENO NICOLAS, Le droit de prendre son destin en main. Le droit international de la démocratie et l'avenir des droits politiques, Diss. Lausanne 2014, Bern 2015 (zit. BUENO, Destin)

BUMBACHER JAN ALEXANDER, Die öffentliche Ordnung. Eine Schranke der Freiheitsrechte, Diss. Zürich 1955, Winterthur 1956 (zit. BUMBACHER, Schranke)

BURCKHARDT WALTHER, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931 (zit. BURCKHARDT, Kommentar BV 1874)

CAPOCCIA GIOVANNI, Militant Democracy: The Institutional Bases of Democratic Self-Preservation, in: Annual Review of Law and Social Science, 9/2013, S. 207–226 (zit. CAPOCCIA, Militant Democracy)

DERES MICHAEL, Die Praxis des Vereinsverbotes – Eine Darstellung der materiellen Voraussetzungen, in: Verwaltungsrundschau 1992/12, S. 421–431 (zit. DERES, Praxis)

Donatsch Andreas (Hrsg.), StGB/JStG Kommentar. Mit weiteren Erlassen und Kommentar zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG, AIG und OBG, 21. Aufl., Zürich 2022 (zit. AUTOR, Kommentar StGB)

DONATSCH ANDREAS, Gesicherte Unterbringung von staatsgefährdenden Personen, in: Sicherheit & Recht 2022/2, S. 57–65 (zit. DONATSCH, Staatsgefährdende Personen)

DUDENREDAKTION, Das grosse Wörterbuch der deutschen Sprache, 4. Aufl., Berlin 2012 (zit. DUDENREDAKTION, Wörterbuch)

EGLI PATRICIA, Grundrechte. Aktuelle Entwicklungen im Sicherheits- und Polizeirecht, Sicherheit & Recht 2012/3, S. 193–214 (zit. EGLI, Grundrechte)

Ehrenzeller Bernhard et al. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit. AUTOR, St. Galler Kommentar BV)

EHRENZELLER BERNHARD, Glaube, Gewissen und Weltanschauung, in: Detlef Merten / Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VII/2: Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg 2007, S. 301–325 (zit. EHRENZELLER, Handbuch Grundrechte)

EICKER ANDREAS

- Das Antreten eines Fluges nach Istanbul als strafbare Unterstützung oder Förderung des «Islamischen Staats»?, in: forumpoenale 2017/5, S. 351–357 (zit. EICKER, Flug)
- Entscheidbesprechung: Bundesstrafgericht, Strafkammer, Urteil SK.2017.43 vom 15. Dezember 2017, Bundesanwaltschaft gegen A., Verstoss gegen Art. 2 des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen wegen versuchter personeller Unterstützung, in: AJP 2018, S. 924–927 (zit. EICKER, Entscheidbesprechung)
- Zur Interpretation des Al-Quaïda- und IS-Gesetzes durch das Bundesstrafgericht im Fall eines zum Islamischen Staat Reisenden. Eine Besprechung des Entscheids des Bundesstrafgerichts SK.2016.9 vom 15. Juli 2016, in: Jusletter vom 21. November 2016 (zit. EICKER, Interpretation)

EIFFLER SVEN, Die «wehrhafte Demokratie» in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Zugleich Besprechung von EGMR, Refah Partisi ./. Türkei, Urteile vom 31. Juli 2001 und 13. Februar 2003, in: Kritische Justiz 36/2003, S. 218–225 (zit. EIFFLER, Wehrhafte Demokratie)

EMEK ŞEYDA DILEK, Parteiverbote und Europäische Menschenrechtskonvention: Die Entwicklung europäischer Parteiverbotsstandards nach Art. 11 Abs. 2 EMRK unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und türkischen Parteienrechts, Diss. München 2006, München 2007 (zit. EMEK, Parteiverbote)

ENGELI GEORG, Die innere Sicherheit der Schweiz, Diss. Basel 1987, Basel 1987 (zit. ENGELI, Innere Sicherheit)

ENSELEIT VOLKER, Die Vereinigungsfreiheit in Deutschland und Frankreich. Ein verfassungsrechtlicher Vergleich, Diss. Hannover 2006, Baden-Baden 2007 (zit. ENSELEIT, Vereinigungsfreiheit)

ENZMANN BIRGIT, Demokratischer Verfassungsstaat als Widerpart des Extremismus, in: Eckhard Jesse / Tom Mannewitz (Hrsg.), Extremismusforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, S. 59–97, Baden-Baden 2018 (zit. ENZMANN, Verfassungsstaat)

ERMERT MATTHIAS, Der Extremismus im Strafrecht. Eine begriffskritische Analyse auf sozialwissenschaftlicher und verfassungsrechtlicher Grundlage, Diss. Mainz 2003, Herbolzheim 2007 (zit. ERMERT, Extremismus)

FANG-BÄR ALEXANDRA / WEISS MARCO, Das Verbot politischer Parteien unter besonderer Berücksichtigung verfahrensrechtlicher Aspekte, Sicherheit & Recht 2017/1, S. 30–40 (zit. FANG-BÄR/WEISS, Verbot)

FIOLKA GERHARD, Das Rechtsgut. Strafgesetz versus Kriminalpolitik, dargestellt am Beispiel des Allgemeinen Teils des schweizerischen Strafgesetzbuches, des Strassenverkehrsgesetzes (SVG) und des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG), Band 2, Diss. Freiburg i.Ue. 2006, Basel/Genf/München 2006 (zit. FIOLKA, Rechtsgut Bd. II)

FORSTMOSER PETER / VOGT HANS-UELI, Einführung in das Recht, 5. Aufl., Bern 2012 (zit. FORSTMOSER/VOGT, Einführung)

FROWEIN JOCHEN ABR. / PEUKERT WOLFGANG, EMRK-Kommentar, 3. Aufl., Kehl am Rhein 2009 (zit. FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar)

GÄCHTER THOMAS, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht: unter besonderer Berücksichtigung des Bundessozialversicherungsrechts. Ein Beitrag zu Treu und Glauben, Methodik und Gesetzeskorrektur im öffentlichen Recht, Habil. Zürich 2002; Zürich 2005 (zit. GÄCHTER, Rechtsmissbrauch)

Geiser Thomas et al. (Hrsg.), Prozessieren vor Bundesgericht, 4. Aufl., Basel 2014 (zit. GEISER et al., Bundesgericht)

Geiser Thomas / Fountoulakis Christiana (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, Art. 1–456 ZGB, 7. Aufl., Basel 2022 (zit. AUTOR, Basler Kommentar ZGB I)

GELBERG THERESIA ANNA, Das Parteiverbotsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG am Beispiel des NPD-Verbotsverfahrens, Diss. Osnabrück 2009, Göttingen 2009 (zit. GELBERG, Parteiverbotsverfahren)

GERLACH JULIA, Die Vereinsverbotspraxis der streitbaren Demokratie. Verbieten oder Nicht-Verbieten?, Diss. Chemnitz 2011, Baden-Baden 2012 (zit. GERLACH, Vereinsverbotspraxis)

GERTSCH GABRIEL, Die grundrechtlichen Kerngehalte als materielle Schranken der Verfassungsrevision? De constitutione lata et ferenda, in: Jusletter vom 17. November 2014 (zit. GERTSCH, Kerngehalte)

GERTSCH GABRIEL / STÄHLI ARMIN, Nachrichtendienstlicher Staatsschutz, in: Regina Kiener / René Bühler / Benjamin Schindler (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Besonderer Teil, SBVR III/2, Basel 2018, S. 367–467 (zit. GERTSCH/STÄHLI, Staatsschutz)

GIACOMETTI ZACCARIA / FLEINER FRITZ, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Neubearbeitung, Zürich 1949 (zit. GIACOMETTI/FLEINER, Bundesstaatsrecht)

GIERHAKE KATRIN, Rechtsphilosophie, in: Julian Krüper (Hrsg.), Grundlagen des Rechts, 4. Aufl., Baden-Baden 2021, S. 22–45 (zit. GIERHAKE, Rechtsphilosophie)

GLASER ANDREAS, Direktdemokratisch legitimierte Grundrechtseinschränkungen, in: AJP 2014, S. 60–76 (zit. GLASER, Grundrechtseinschränkungen)

GODENZI GUNHILD, Strafbare Beteiligung am kriminellen Kollektiv. Eine Explikation von Zurechnungsstrukturen der Banden-, Organisations- und Vereinigungsdelikte, Habil. Zürich 2015, Bern 2015 (zit. GODENZI, Beteiligung)

GOMIEN DONNA / HARRIS DAVID / ZWAAK LEO, Convention européenne des Droits de l'Homme et Charte sociale européenne: droit et pratique, Strasbourg 1997 (zit. GOMIEN/HARRIS/ZWAAK, CEDH)

GONIN LUC / BIGLER OLIVIER, Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Commentaire des articles 1 à 18 CEDH, Bern 2018 (zit. AUTOR, Commentaire CEDH)

GOWLAND-DEBBAS VERA, Sanctions Regime under Article 41 of the UN Charter, in: Vera Gowland-Debbas (Hrsg.), National Implementation of United Nations Sanctions. A comparative study, Leiden 2004, S. 3–31 (zit. GOWLAND-DEBBAS, Sanctons Regime)

GRABENWARTER CHRISTOPH / PABEL KATHARINA, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl., München 2021 (zit. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention)

GRAF MARTIN / THELER CORNELIA / VON WYSS MORITZ, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002, Basel 2014 (zit. AUTOR, Kommentar ParlG)

GROH KATHRIN, Vereinsgesetz, Kommentar, Baden-Baden 2012 (zit. GROH, Kommentar Vereinsgesetz)

GROLIMUND PASCAL / LOACKER LEANDER D. / SCHNYDER ANTON K., Basler Kommentar Internationales Privatrecht, 4. Aufl., Basel 2021 (zit. AUTOR, Basler Kommentar IPR)

GUERY MICHAEL, Wie weiter mit dem schweizerischen Al-Qaïda Verbot? in: Anwaltsrevue 2005/11–12, S. 427–437 (zit. GUERY, Verbot)

GUGGENBERGER SOPHIE, Direkte Demokratie und politischer Extremismus. Das Beispiel der Schweiz; in: Eckhard Jesse / Hans-Peter Niedermeier (Hrsg.), Politischer Extremismus und Parteien, Berlin 2007, S. 107–126 (zit. GUGGENBERGER, Direkte Demokratie)

HÄFELIN ULRICH et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020 (zit. HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht)

HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020 (zit. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht)

HANGARTNER YVO, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Band II: Grundrechte, Zürich 1982 (zit. HANGARTNER, Staatsrecht II)

HAUSHEER HEINZ / AEBI-MÜLLER REGINA E., Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 5. Aufl., Bern 2020 (zit. HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht)

HEINRICH JENS, Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot – Dogmatik und Praxis des Art. 9 Abs. 2 GG, Diss. Erlangen-Nürnberg 2005, Baden-Baden 2005 (zit. HEINRICH, Vereinigungsfreiheit)

HERTIG RANDALL MAYA, Rassistische Hassrede im Gefüge der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: GRA Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (Hrsg.), Gedanken zur Rassismus-Strafnorm. 20 Jahre Art. 261bis StGB, Zürich / St. Gallen 2016, S. 1–35 (zit. HERTIG RANDALL, Hassrede)

HOFER NICOLA THOMAS, Spannungsfeld zwischen Individualsanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gegen terrorverdächtige Personen und Menschenrechten. Unter besonderer Betrachtung des ISIL (Daesh)- und Al-Qaida-Sanktionsregimes sowie der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Diss. Bern 2019, Zürich / St. Gallen 2019 (zit. HOFER, Individualsanktionen)

HOFSTETTER DAVID, Das Verhältnismässigkeitsprinzip als Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 Abs. 2 BV). Ausgewählte Aspekte, Diss. Zürich 2013, Zürich 2014 (zit. HOFSTETTER, Verhältnismässigkeitsprinzip)

HONG MATHIAS, Hassrede und extremistische Meinungsäusserungen in der Rechtsprechung des EGMR und nach dem Wunsiedel-Beschluss des BVerfG, in: ZaöRV 70/2010, S. 73–126 (zit. HONG, Extremistische Meinungsäusserung)

HORN NORBERT, Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie, 6. Aufl., Heidelberg 2016 (zit. HORN, Einführung)

JAAG TOBIAS, Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht, in: ZBl 85/1984, S. 433–456 (zit. JAAG, Allgemeinverfügung)

JASCHKE HANS-GERD, Politischer Extremismus. Eine Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden 2020 (zit. JASCHKE, Extremismus)

JESSE ECKHARD, Grundlagen, in: Eckhard Jesse / Tom Mannewitz (Hrsg.), Extremismusforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, S. 23–58, Baden-Baden 2018 (zit. JESSE, Grundlagen)

Joecks Wolfgang / Miebach Klaus (Hrsg.), Münchener Kommentar zum StGB, Band 3, §§ 80–184k StGB, 4. Aufl., München 2021 (zit. AUTOR, Münchener Kommentar StGB Bd. 3)

JOSITSCH DANIEL / POULIKAKOS GEORGE, Lückenfüllung um jeden Preis?, in: Jusletter vom 28. Oktober 2019 (zit. JOSITSCH/POULIKAKOS, Lückenfüllung)

KAILITZ STEFFEN, Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden 2004 (zit. KAILITZ, Politischer Extremismus)

KÄLIN WALTER / KÜNZLI JÖRG, Universeller Menschenrechtsschutz, 4. Aufl., Basel 2019 (zit. KÄLIN/KÜNZLI, Menschenrechtsschutz)

KAPPELER RUDOLF, Der Begriff der Staatsgefährlichkeit, Diss. Zürich 1952, Zürich 1952 (zit. KAPPELER, Staatsgefährlichkeit)

KARLEN PETER
– Der offene Religionsbegriff im säkularen Staat, in: Julia Hänni / Sebastian Heselhaus / Adrian Loretan (Hrsg.), Religionsfreiheit im säkularen Staat, Aktuelle Auslegungsfragen in der Schweiz, in Deutschland und weltweit, Zürich / St. Gallen 2019, S. 97–109 (zit. KARLEN, Religionsbegriff)
– Schweizerisches Verwaltungsrecht: Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes, Zürich 2018 (zit. KARLEN, Verwaltungsrecht)

Karpenstein Ulrich / Mayer Franz C. (Hrsg.), Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Kommentar, 3. Aufl., München 2022 (zit. AUTOR, EMRK-Kommentar)

KAUFMANN CHRISTINE / GLASER ANDREAS, Der moderne Verfassungsstaat, in: Giovanni Biaggini / Thomas Gächter / Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich / St. Gallen 2021, S. 8–35 (zit. KAUFMANN/GLASER, Verfassungsstaat)

KAYSER MARTIN, Grundrechte als Schranke der schweizerischen Verfassungsgebung, Diss. Zürich 2000, Zürich 2001 (zit. KAYSER, Schranke)

KELLER ANDREAS, Die Politische Polizei im Rahmen des schweizerischen Staatsschutzes, Diss. Basel 1996, Basel 1996 (zit. KELLER, Politische Polizei)

KELLER HELEN / LANTER MARKUS / FISCHER ANDREAS, Volksinitiativen und Völkerrecht: die Zeit ist reif für eine Verfassungsänderung, in: ZBl 109/2008, S. 121–154 (zit. KELLER/LANTER/FISCHER, Volksinitiativen)

KERN MARKUS, Kommunikationsgrundrechte als Gefahrenvorgaben. Umgang mit kommunikationsbedingten Gefahren in den Rechtsordnungen der USA, Deutschlands und der Schweiz, Diss. Freiburg i.Ue. 2011, Zürich 2012 (zit. KERN, Kommunikationsgrundrechte)

KICK MARKUS, Die verbotene juristische Person. Unter besonderer Berücksichtigung der Vermögensverwendung nach Art. 57 Abs. 3 ZGB, Diss. Freiburg i.Ue. 1992, Freiburg 1993 (zit. KICK, Verbotene juristische Person)

KIENER REGINA
- Der Einfluss der EMRK auf die BV 1999, in: Tobias Jaag / Christine Kaufmann (Hrsg.), 40 Jahre Beitritt der Schweiz zur EMRK, Zürich/Basel/Genf 2015, S. 53–89 (zit. KIENER, Einfluss)
- Grundrechte in der Bundesverfassung, in: Oliver Diggelmann / Maya Hertig Randall / Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz = Droit constitutionnel suisse, Band II, Zürich 2020, S. 1193–1221 (zit. KIENER, Grundrechte in der BV)
- Grundrechtsschranken, in: Oliver Diggelmann / Maya Hertig Randall / Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz = Droit constitutionnel suisse, Band II, Zürich 2020, S. 1293–1316 (zit. KIENER, Grundrechtsschranken)

KIENER REGINA / KÄLIN WALTER, Grundrechte, 2. Aufl., Bern 2013 (zit. Kiener/Kälin, Grundrechte)

KIENER REGINA / KÄLIN WALTER / WYTTENBACH JUDITH, Grundrechte, 3. Aufl., Bern 2018 (zit. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte)

KIENER REGINA / RÜTSCHE BERNHARD / KUHN MATHIAS, Öffentliches Verfahrensrecht, 3. Aufl., Zürich 2021 (zit. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht)

KILINÇ ÜMIT, La conception de la démocratie militante dans la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, in: RtdH 2012/91, S. 297–328 (zit. KILINÇ, Démocratie militante)

KLEY ANDREAS, Demokratisches Instrumentarium, in: Giovanni Biaggini / Thomas Gächter / Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich / St. Gallen 2021, S. 360–388 (zit. KLEY, Instrumentarium)

KOCH THORSTEN, Parteiverbote, Verhältnismässigkeitsprinzip und EMRK, in: DVBl 117/2002, S. 1388–1393 (zit. KOCH, Parteiverbote)

KOLLER HEINRICH / SCHINDLER BENJAMIN, Umgang des Gesetzgebers mit Risiken im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit, in: Thomas Sutter-Somm et al. (Hrsg.), Risiko und Recht. Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 2004, Basel 2004, S. 277–290 (zit. KOLLER/SCHINDLER, Risiken)

KONTOPODI KATERINA, Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Verbot politischer Parteien, Baden-Baden 2007 (zit. KONTOPODI, Verbot)

KRAMER ERNST A., Juristische Methodenlehre, 6. Aufl., Bern/Wien/München 2019 (zit. KRAMER, Methodenlehre)

Kren Kostkiewicz et al. (Hrsg.), ZGB Kommentar, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 4. Aufl., Zürich 2021 (zit. AUTOR, Kommentar ZGB)

KREYDEN AILEEN, Das Nachrichtendienstgesetz im Spannungsverhältnis zwischen Geheimhaltungsinteresse und Recht auf Rechtsschutz, Zürich 2017 (zit. KREYDEN, Spannungsverhältnis)

KUGELMANN DIETER, Die streitbare Demokratie nach der EMRK, in: EuGRZ 30/2003, S. 533–544 (zit. KUGELMANN, Streitbare Demokratie)

KÜHL KRISTIAN / REICHOLD HERMANN / RONELLENFITSCH MICHAEL, Einführung in die Rechtswissenschaft, 3. Aufl., München 2019 (zit. KÜHL/REICHOLD/RONELLENFITSCH, Einführung)

KUMPF TOBIAS, Verbot politischer Parteien und Europäische Menschenrechtskonvention, DVBl 127/2012, S. 1344-1348 (zit. KUMPF, Parteiverbote)

KUNIG PHILIPP, Vereinsverbot, Parteiverbot, in: Jura 1995/7, S. 384–387 (zit. KUNIG, Verbot)

KUNZ KARL-LUDWIG / MONA MARTINO, Rechtsphilosophie, Rechtstheorie, Rechtssoziologie. Eine Einführung in die theoretischen Grundlagen der Rechtswissenschaft, 2. Aufl., Bern 2015 (zit. KUNZ/MONA, Einführung)

KÜNZLI JÖRG, Internationaler Menschenrechtsschutz und die Schweiz, in: Oliver Diggelmann / Maya Hertig Randall / Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz = Droit constitutionnel suisse, Band II, Zürich 2020, S. 1245–1266 (zit. KÜNZLI, Internationaler Menschenrechtsschutz)

KÜNZLI JÖRG / KÄLIN WALTER, Das Verhältnismässigkeitsprinzip als Bestandteil des zwingenden Völkerrechts?, in: Jusletter 23. Juni 2014 (zit. KÜNZLI/KÄLIN, Verhältnismässigkeitsprinzip)

LASSAHN PHILIPP / STEENBREKER THOMAS, Gedanken zur Rechtsdogmatik, in: Juristische Rundschau 2015/11, S. 553–560 (zit. LASSAHN/STEENBREKER, Rechtsdogmatik)

LEU NICOLAS / PARVEX DENIS, Das Verbot der «Al-Qaïda» und des «Islamischen Staats», in: AJP 2016, S. 756–767 (zit. LEU/PARVEX, Verbot)

LEVRAT NICOLAS, Protection des minorités, in: Maya Hertig Randall / Michel Hottelier (Hrsg.), Introduction aux droits de l'homme, Genf/Zürich/Basel 2014, S. 187–201 (zit. LEVRAT, Protection)

LIENHARD ANDREAS, Innere Sicherheit und Grundrechte, in: recht 2002, S. 125–136 (zit. LIENHARD, Innere Sicherheit)

LIENHARD ANDREAS / HÄSLER PHILIPP, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Sicherheitsrechts, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Allgemeiner Teil, SBVR III/1, Basel 2008, S. 95–154 (zit. LIENHARD/HÄSLER, Grundlagen)

LIENHARD ANDREAS / ZIELNIEWICZ AGATA, Zum Anwendungsbereich des bundesrätlichen Notrechts, in: ZBl 113/2012, S. 111–142 (zit. LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Notrecht)

LOBSIGER ADRIAN, Grundaufgaben des modernen Rechtsstaates Teil I: Grundaufgaben der Verwaltung, Polizei und Justiz sowie des Zivilen Staatsschutzes, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Allgemeiner Teil, SBVR III/1, Basel 2008, S. 155–210 (zit. LOBSIGER, Grundaufgaben)

LOEWENSTEIN KARL

- Militant Democracy and Fundamental Rights I, in: The American Political Science Review, 31/1937, S. 417–432 (zit. LOEWENSTEIN, Militant Democracy I)
- Militant Democracy and Fundamental Rights II, in: The American Political Science Review, 31/1937, S. 638–658 (zit. LOEWENSTEIN, Militant Democracy II)
- Verfassungslehre, 4. Aufl., Tübingen 2000 (zit. LOEWENSTEIN, Verfassungslehre)

LUBISHTANI KASTRIOT
– Terrorisme et droit pénal des mineurs: une équation complexe valant le détour par Winterthour, in: forumpoenale 2020/2, S. 141-148 (zit. LUBISHTANI, Terrorisme)
– Punissabilité du voyage à des fins de terrorisme selon l'art. 2 LAQEI, in: www.crimen.ch/127/ vom 9. August 2022 (zit. LUBISHTANI, Punissabilité)
– Traiter un individu de «Taliban» est une injure, in: www.crimen.ch/114/ vom 16. Juni 2022 (zit. LUBISTHANI, Traiter)

LUBISHTANI KASTRIOT / MONOD HADRIEN, Mesures policières de lutte contre le terrorisme, in: Sicherheit & Recht 2020/1, S. 19–27 (zit. LUBISHTANI/MONOD, Mesures)

MAGNIN JOSIANNE, Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung, Diss. Luzern 2016, Zürich 2017 (zit. MAGNIN, Polizei)

MAHLMANN MATTHIAS, Schutz der Verfassung, in: Oliver Diggelmann / Maya Hertig Randall / Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz = Droit constitutionnel suisse, Band I, Zürich 2020, S. 211-234 (zit. MAHLMANN, Schutz)

MAHON PASCAL / WEERTS SOPHIE, La procédure d'adoption et de révision de la Constitution fédérale, in: Oliver Diggelmann / Maya Hertig Randall / Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz = Droit constitutionnel suisse, Band III, Zürich 2020, S. 1881-1911 (zit. MAHON/WEERTS, Révision)

MAIANI FRANCESCO, Protection des réfugiés, in: Maya Hertig Randall / Michel Hottelier (Hrsg.), Introduction aux droits de l'homme, Genf/Zürich/Basel 2014, S. 170–186 (zit. MAIANI, Protection)

MALINVERNI GIORGIO et al.,
– Droit constitutionnel suisse, Band I, L'Etat, 4. Aufl., Bern 2021 (zit. MALINVERNI et al., L'Etat)
– Droit constitutionnel suisse, Band II, Les droits fondamentaux, 4. Aufl., Bern 2021 (zit. MALINVERNI et al., Droits fondamentaux)

MALINVERNI GIORGIO
– Les pactes dans l'ordre juridique interne, in: Walter Kälin / Giorgio Malinverni / Manfred Nowak (Hrsg.), Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., Basel / Frankfurt a.M. / Bruxelles 1997, S. 71–82 (zit. MALINVERNI, Ordre juridique)

– Les Pactes et la protection des droits de l'homme dans le cadre européen, in: Walter Kälin / Giorgio Malinverni / Manfred Nowak (Hrsg.), Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Aufl., Basel/Frankfurt a.M./Bruxelles 1997, S. 41–67 (zit. MALINVERNI, Les Pactes)
– Meinungs-, Medien- und Informationsfreiheit, in: Detlef Merten / Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VII/2: Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg 2007, S. 379–403 (zit. MALINVERNI, Handbuch Grundrechte)

MANFRINI PIERRE LOUIS, La liberté de réunion et d'association, in: Daniel Thürer / Jean-François Aubert / Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 739–751 (zit. MANFRINI, Liberté)

MANI MATTER, dynamit, in: Ben Vatter (Hrsg.), Mani Matter Liederbuch, Basel 2015, S. 92–93 (zit. MANI MATTER, dynamit)

MARTIN CÉLINE, Grundrechtskollisionen, Diss. Basel 2006, Basel 2007 (MARTIN, Grundrechtskollisionen)

MASING JOHANNES, Meinungsfreiheit und Schutz der verfassungsrechtlichen Ordnung, in: Juristenzeitung 67/2012, S. 585–592 (zit. MASING, Meinungsfreiheit)

MEIER HORST, Parteiverbote und demokratische Republik: Zur Interpretation und Kritik von Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes, Diss. Göttingen 1991, Baden-Baden 1993 (zit. MEIER, Parteiverbote)

MEIER-HAYOZ ARTHUR / FORSTMOSER PETER / SETHE ROLF, Schweizerisches Gesellschaftsrecht, 12. Aufl., Bern 2018 (zit. MEIER-HAYOZ/FORSTMOSER/SETHE, Gesellschaftsrecht)

MENSCHING CHRISTIAN, Hassrede im Internet. Grundrechtsvergleich und regulatorische Konsequenzen, Diss. Bonn 2009, Berlin 2014 (zit. MENSCHING, Hassrede)

MERTEN DETLEF, Vereinsfreiheit, in: Josef Isensee / Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII: Freiheitsrechte, 3. Aufl., Heidelberg 2009, S. 1035–1073 (zit. MERTEN, Vereinsfreiheit)

Meyer-Ladewig Jens / Nettesheim Martin / von Raumer Stefan (Hrsg.), Europäische Menschenrechtskonvention, Handkommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2017 (zit. AUTOR, EMRK-Handkommentar)

MOECKLI DANIEL
- Schutz der Kommunikation, in: Giovanni Biaggini / Thomas Gächter / Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich / St. Gallen 2021, S. 533-560 (zit. MOECKLI, Kommunikation)
- Sicherheitsverfassung, in: Oliver Diggelmann / Maya Hertig Randall / Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz = Droit constitutionnel suisse, Band III, Zürich 2020, S. 2259-2281 (zit. MOECKLI, Sicherheitsverfassung)

MOECKLI DANIEL / TÖNDURY ANDREA, Vom Störerbild zum Störerprinzip – und zurück?, in: Markus Rüssli / Julia Hänni / Reto Häggi Furrer (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen. Festschrift für Tobias Jaag, Zürich 2012, S. 25-39 (zit. MOECKLI/TÖNDURY, Störerbild)

MOHLER MARKUS H.F.
- Die polizeiliche Generalklausel – vom EGMR anerkannt und deren Anwendbarkeit begrenzt, in: Jusletter vom 11. Januar 2010 (zit. MOHLER, Generalklausel)
- Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012 (zit. MOHLER, Polizeirecht)
- Staatliches Gewaltmonopol, in: Sicherheit & Recht 2012/3, S. 152-161 (zit. MOHLER, Gewaltmonopol)
- Vernetzung von Sicherheit, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Allgemeiner Teil, SBVR III/1, Basel 2008, S. 521-624 (zit. MOHLER, Vernetzung)

MOHLER MARKUS H.F. / GÄTTELIN PATRICK / MÜLLER RETO, Unsicherheit über Sicherheit – von Verfassungsbegriffen bis zur Rechtsanwendung, in: AJP 2007, S. 815-830 (zit. MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit)

MOSER ANDRÉ / BEUSCH MICHAEL / KNEUBÜHLER LORENZ, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl., Basel 2013 (zit. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Bundesverwaltungsgericht)

MÜLLER JÖRG PAUL, Allgemeine Bemerkungen zu den Grundrechten, in: Daniel Thürer / Jean-François Aubert / Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 621-645 (zit. MÜLLER, Bemerkungen)

MÜLLER JÖRG PAUL / BIAGGINI GIOVANNI, Die Verfassungsidee angesichts der Gefahr eines Demokratieabsolutismus, in: ZBl 117/2015, S. 235-250 (zit. MÜLLER/BIAGGINI, Verfassungsidee)

MÜLLER JÖRG PAUL / SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008 (zit. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte)

MÜLLER MARKUS
- Polizeiliche Generalklausel: klärende Worte des Bundesgerichts, in: ZBJV 148/2012, S. 220–228 (zit. MÜLLER, Generalklausel)
- Proportionnalité. Le Rubik's Cube du droit, Bern 2016 (zit. MÜLLER, Proportionnalité)
- Religion im Rechtsstaat. Von der Neutralität zur Toleranz, Bern 2017 (zit. Müller, Religion)

MÜLLER MARKUS / GROSSENBACHER JASMIN, Rechtslage im Kanton Bern, in: Felix Hafner / Andreas Stöckli / Reto Patrick Müller (Hrsg.), Schutzanspruch der jüdischen Religionsgemeinschaften. Rechtsgutachten zur Rechtslage im Bund sowie in den Kantonen Zürich, Bern und Basel, Zürich / St. Gallen 2018, S. 43–70 (zit. MÜLLER/GROSSENBACHER, Rechtslage)

MÜLLER MARKUS / JENNI CHRISTOPH
- Die polizeiliche Generalklausel – Ein Institut mit Reformbedarf, in: Sicherheit & Recht 2008/1, S. 4–18 (zit. MÜLLER/JENNI, Generalklausel)
- Kantonale Aufsicht über die Staatsschutztätigkeit, in: ZBl 113/2012, S. 2–20 (zit. MÜLLER/JENNI, Aufsicht)
- Notrecht – ... abermals zur polizeilichen Generalklausel, in: Sicherheit & Recht, 2010/2, S. 101–109 (zit. MÜLLER/JENNI, Notrecht)

Niggli Marcel Alexander et al. (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018 (zit. AUTOR, Basler Kommentar BGG)

NIGGLI MARCEL ALEXANDER, Rassendiskriminierung. Ein Kommentar zu Art. 261bis StGB und Art. 171c MStG mit Rücksicht auf das «Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung» und die entsprechenden Regelungen anderer Unterzeichnerstaaten, 2. Aufl., Zürich 2007 (zit. NIGGLI, Rassendiskriminierung)

Niggli Marcel Alexander / Wiprächtiger Hans (Hrsg.)
- Basler Kommentar, Strafrecht I, Art. 1–136 StGB, 4. Aufl., Basel 2019 (zit. AUTOR, Basler Kommentar Strafrecht I)
- Basler Kommentar, Strafrecht II, Art. 137–392 StGB, Jugendstrafgesetz (JStGB), 4. Aufl., Basel 2019 (zit. AUTOR, Basler Kommentar Strafrecht II)

NOBEL PETER, Das Aktienrecht. Systematische Darstellung, in: Regina E. Aebi-Müller / Christoph Müller (Hrsg.), Berner Kommentar, Obligationenrecht, Bern 2017 (zit. NOBEL, Berner Kommentar)

NOBS ROGER, Volksinitiative und Völkerrecht. Eine Studie zur Volksinitiative im Kontext der schweizerischen Aussenpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zum Völkerrecht, Diss. St. Gallen 2005, Zürich / St. Gallen 2006 (zit. NOBS, Volksinitiative)

OESCHGER MAGNUS, Missbrauch von Grundrechten nach Art. 17 EMRK. Notwendiges Mittel zur Sicherung einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung?, in: Markus Gredig et al. (Hrsg.), Peters Dreiblatt. Föderalismus, Grundrechte, Verwaltung. Festschrift für Peter Hänni zum 60. Geburtstag, Bern 2010, S. 143–169 (zit. OESCHGER, Missbrauch)

PABEL KATHARINA, Parteiverbote auf dem europäischen Prüfstand, in: ZaöRV 63/2003, S. 921–944 (zit. PABEL, Parteiverbote)

PAJAROLA UMBERTO, Bekämpfung von Terrorismus und Organisierter Kriminalität. Kommentierung der neuen Bestimmungen des Schweizer Rechts infolge Übernahme des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und Organisierte Kriminalität, Zürich/Genf 2022 (zit. PAJAROLA, Bekämpfung)

PAPIER HANS-JÜRGEN / DURNER WOLFGANG, Streitbare Demokratie, in: AöR 128/2003, S. 340–371 (zit. PAPIER/DURNER, Streitbare Demokratie)

PEDUZZI ROBERTO, Meinungs- und Medienfreiheit in der Schweiz, Diss. Zürich 2004, Zürich/Basel/Genf 2004 (zit. PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit)

PERRIN JEAN-FRANÇOIS / CHAPPUIS CHRISTINE, Droit de l’association, 3. Aufl., Genf 2008 (zit. PERRIN/CHAPPUIS, Droit de l’association)

PFERSMANN OTTO, Shaping Militant Democracy: Legal Limits to Democratic Stability, in: András Sajó (Hrsg.), Militant Democracy, Utrecht 2004, S. 47–68 (zit. PFERSMANN, Militant Democracy)

PLANKER MARKUS

- Das Vereinsverbot gem. Art. 9 Abs. 2 GG / §§ 3 ff. VereinsG – Eine systematische Darstellung von Tatbestand und Rechtsfolge, Diss. Bonn 1994, Bonn 1996 (zit. PLANKER, Vereinsverbot)
- Das Vereinsverbot in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, in: NVwZ 17/1998, S. 113-S. 118 (zit. PLANKER, Rechtsprechung)

PORTMANN WOLFGANG, Das schweizerische Vereinsrecht, SPR II/V, 3. Aufl., Basel/Genf 2005 (zit. PORTMANN, Vereinsrecht)

PREVITALI ADRIANO, La Convention relative aux droits des personnes handicapées, in: Maya Hertig Randall / Michel Hottelier (Hrsg.), Introduction aux droits de l'homme, Genf/Zürich/Basel 2014, S. 361-377 (zit. PREVITALI, Convention)

RECHSTEINER DAVID, Recht in besonderen und ausserordentlichen Lagen. Unter besonderer Berücksichtigung des Rechts bei Katastrophen, Diss. St. Gallen 2015, Zürich / St. Gallen 2016 (zit. RECHSTEINER, Besondere Lagen)

REICH JOHANNES, Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, in: Giovanni Biaggini / Thomas Gächter / Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich / St. Gallen 2021, S. 153-167 (zit. REICH, Kompetenzverteilung)

REINHARD HANS, Allgemeines Polizeirecht. Aufgaben, Grundsätze und Handlungen, Diss. Bern 1993, Bern 1993 (zit. REINHARD, Polizeirecht)

RHINOW RENÉ A. / SCHEFER MARKUS / UEBERSAX PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016 (zit. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht)

RIEMER HANS MICHAEL
- Allgemeine Bestimmungen. Systematischer Teil und Kommentar zu Art. 52-59 ZGB, in: Heinz Hausheer (Hrsg.), Berner Kommentar, Band I, 3. Abteilung, 1. Teilband, Bern 1993 (zit. RIEMER, Berner Kommentar I)
- Die Vereine. Systematischer Teil und Kommentar zu Art. 60-79 ZGB, in: Heinz Hausheer (Hrsg.), Berner Kommentar, Band I, 3. Abteilung, 2. Teilband, 3. Aufl., Bern 1990 (zit. RIEMER, Berner Kommentar II)
- Vereine mit widerrechtlichem Zweck, in: ZSR 1978, I. Halbband, S. 81-98 (zit. RIEMER, Vereine)
- Vereins- und Stiftungsrecht (Art. 60-89bis ZGB) mit den Allgemeinen Bestimmungen zu den juristischen Personen (Art. 52-59 ZGB). Kommentar, Bern 2012 (zit. RIEMER, Kommentar Vereins- und Stiftungsrecht)

RITTER WERNER, Schutz der Freiheitsrechte durch genügend bestimmte Normen, Diss. St. Gallen 1994, Chur/Zürich 1994 (zit. RITTER, Bestimmtheit)

ROTH MARIUS, Die Veröffentlichung von Rechtsnormen in der Schweiz, Diss. Bern 2010, Zürich / St. Gallen 2011 (zit. ROTH, Veröffentlichung)

RUCH ALEXANDER
– Äussere und innere Sicherheit, in: Daniel Thürer / Jean-François Aubert / Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 889–901 (zit. RUCH, Äussere und innere Sicherheit)
– Sicherheit in der freiheitlichen, rechtsstaatlichen Demokratie, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Allgemeiner Teil, SBVR III/1, Basel 2008, S. 1–52 (zit. RUCH, Sicherheit)

RUDROFF NATALIE, Das Vereinigungsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG und dessen verwaltungsrechtliche Auswirkungen, Diss. Köln 1995 (zit. RUDROFF, Vereinigungsverbot)

RÜESCH ADRIAN, Die Versammlungsfreiheit nach schweizerischem Recht, Diss. Zürich 1982, Zürich 1983 (zit. RÜESCH, Versammlungsfreiheit)

RUTZ MAGDALENA
– Die Gefährdung der verfassungsmässigen Ordnung, Art. 275–275ter StGB, Diss. Basel 1968, Basel 1968 (zit. RUTZ, Gefährdung)
– Notwendigkeit und Grenzen des strafrechtlichen Schutzes der verfassungsmässigen Ordnung, in: ZStR 86/1970, S. 347–402 (zit. RUTZ, Notwendigkeit)

SÄGESSER Thomas, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21. März 1997. Kommentar, Bern 2007 (zit. SÄGESSER, Kommentar RVOG)

SAILER WOLFGANG / MARX REINHARD, Öffentliches Vereinsrecht, in: Matthias Bäcker / Erhard Denninger / Kurt Graulich (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl., München 2018, S. 1287–1303 (zit. SAILER/MARX, Vereinsrecht)

SALZBORN SAMUEL, Extremismusbeobachtung, in: Jan-Hendrik Dietrich / Sven R. Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, Stuttgart 2017, S. 631–656 (zit. SALZBORN, Extremismusbeobachtung)

SANDER VENOUS, Staatsangehörigkeitsrechtliche Massnahmen im Rahmen der Terrorismus- und Extremismusbekämpfung, Diss. Frankfurt a.M. 2020, Baden-Baden 2021 (zit. VENOUS, Massnahmen)

SCHABAS WILLIAM A., U.N. International Covenant on Civil and Political Rights. Nowak's CCPR Commentary, 3. Aufl., Kehl 2019 (zit. SCHABAS, CCPR Commentary)

SCHÄDLER SIMON M., Der Schutz des religiösen Friedens als Staatsaufgabe. Eine juristische Untersuchung des öffentlichen Interesses am Frieden zwischen den Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, Diss. Zürich 2014, Zürich 2014 (zit. SCHÄDLER, Staatsaufgabe)

SCHAEFER JAN PHILIPP, Das Parteiverbot im Lichte der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: AöR 141/2016, S. 594-636 (zit. SCHAEFER, Parteiverbot)

SCHÄRMELI LILIANE, Entwicklung und Tragweite des Polizeibegriffs im Verwaltungsrecht, in: Omar Abo Youssef / Andrea Töndury (Hrsg.), Der Schutz polizeilicher Güter. Entwicklungen und Spannungsfelder, Zürich 2011, S. 37–58 (zit. SCHÄRMELI, Entwicklung)

SCHEFER MARKUS
- Beeinträchtigung von Grundrechten, in: Detlef Merten/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VII/2: Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg 2007, S. 141–196 (zit. SCHEFER, Handbuch Grundrechte)
- Die Beeinträchtigung von Grundrechten. Zur Dogmatik von Art. 36 BV, Bern 2006 (zit. SCHEFER, Beeinträchtigung)
- Die Kerngehalte von Grundrechten. Geltung, Dogmatik, inhaltliche Ausgestaltung, Bern 2001 (zit. SCHEFER, Kerngehalte)
- Kommunikationsgrundrechte, in: Oliver Diggelmann / Maya Hertig Randall / Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz = Droit constitutionnel suisse, Band II, Zürich 2020, S. 1413–1451 (zit. SCHEFER, Kommunikationsgrundrechte)

SCHMID EVELYNE et al., Les activités terroristes, une définition terrorisante?, in: Camille Perrier Depeursinge et al. (Hrsg.), Cimes et Châtiments. Mélanges en l’honneur du Professeur Laurent Moreillon, Bern 2022, S. 591–602 (zit. SCHMID et al., Activités terroristes)

SCHOTT MARKUS / KÜHNE DANIELA, An den Grenzen des Rechtsstaats: exekutive Notverordnungs- und Notverfügungsrechte in der Kritik, in: ZBl 111/2010, S. 409–450 (zit. SCHOTT/KÜHNE, Grenzen)

SCHULZ PATRICIA, La Convention sur l’élimination de toutes les formes de discrimination à l’égard des femmes, in: Maya Hertig Randall / Michel Hottelier (Hrsg.), Introduction aux droits de l’homme, Genf/Zürich/Basel 2014, S. 282–197 (zit. SCHULZ, Convention)

SCHWEIZER RAINER J.

– Bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Polizei- und Sicherheitsrecht, in: Sicherheit & Recht 2012/3, S. 185–192 (zit. SCHWEIZER, Kompetenzverteilung)
– Notwendigkeit und Grenzen einer gesetzlichen Regelung des Staatsschutzes. Überlegungen vor der Neuordnung, in: ZBl 92/1991, S. 285–309 (zit. SCHWEIZER, Notwendigkeit)
– Zusammenfassung, in: Ders. (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Allgemeiner Teil, SBVR III/1, Basel 2008, S. 625–638 (zit. SCHWEIZER, Zusammenfassung)

SCHWEIZER RAINER J. / SUTTER PATRICK / WIDMER NINA, Grundbegriffe, in: Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Allgemeiner Teil, SBVR III/1, Basel 2008, S. 53–94 (zit. SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe)

SEFEROVIC GORAN, Volksinitiative zwischen Recht und Politik: die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Habil. Zürich 2017, Bern 2018 (zit. SEFEROVIC, Volksinitiative)

SOTTIAUX STEFAN / DE PRINS DAJO, La Cour européenne des droits de l'homme et les organisations antidémocratiques, in: RtdH 2002/52, S. 983–1034 (zit. SOTTIAUX/DE PRINS, Organisations antidémocratiques)

SOTTIAUX STEFAN / RUMMENS STEFAN, Concentric democracy: Resolving the incoherence in the European Court of Human Rights' case law on freedom of expression and freedom of association, in: International Journal of Constitutional Law 10/2012, S. 106–126 (zit. SOTTIAUX/RUMMENS, Incoherence)

SPILLER WOLFGANG, Das Vereinsverbot nach dem geltenden Verfassungsrecht, Diss. Würzburg 1968 (zit. SPILLER, Vereinsverbot)

STÄHLI ARMIN, Das Verbot von «staatsgefährlichen» Vereinigungen unter besonderer Berücksichtigung der Schweizer Praxis, Diss. St. Gallen 2020, St. Gallen 2021 (zit. STÄHLI, Verbot)

STRATENWERTH GÜNTER, Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil I: Die Straftat, 4. Aufl., Bern 2011 (zit. STRATENWERTH, Strafrecht AT I)

STRATENWERTH GÜNTER / BOMMER FELIX,

– Schweizerisches Strafrecht, Allgemeiner Teil II: Strafen und Massnahmen, 3. Aufl., Bern 2020 (zit. STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht AT II)

– Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II: Straftaten gegen Gemeininteressen, 7. Aufl., Bern 2013 (zit. STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht BT II)
– Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil I: Straftaten gegen Individualinteressen, 8. Aufl., Bern 2022 (zit. STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht BT I)

STRUTH ANNA KATHARINA, Hassrede und Freiheit der Meinungsäusserung, Diss. Wien 2017, Heidelberg 2018 (zit. STRUTH, Hassrede)

SUDRE FRÉDÉRIC, Droit européen et international des droits de l'homme, 11. Aufl., Paris 2012 (zit. SUDRE, Droit européen)

THEUERKAUF SARAH, Parteiverbote und die Europäische Menschenrechtskonvention. Analyse der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte unter Berücksichtigung der Rolle politischer Parteien in Europa, Diss. Freiburg i.Ue. 2006, Zürich 2006 (zit. THEUERKAUF, Parteiverbote)

THIEL MARKUS, Zur Einführung: Die «wehrhafte Demokratie» als verfassungsrechtliche Grundentscheidung, in: Markus Thiel (Hrsg.), Wehrhafte Demokratie. Beiträge über die Regelungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, Tübingen 2003, S. 1-24 (zit. THIEL, Wehrhafte Demokratie)

TODESCHINI MARA, Terrorismusbekämpfung im Strafrecht. Eine Erörterung des Art. 260ter StGB und des Al-Qaïda / IS-Gesetzes sowie zur Diskussion stehender Gesetzesanpassungen, Zürich/Basel/Genf 2019 (zit. TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung)

TÖNDURY ANDREA / YOUSSEF OMAR ABO, Polizeiliche Schutzgüter im Wandel, in: Dies. (Hrsg.), Der Schutz polizeilicher Güter. Entwicklungen und Spannungsfelder, Zürich 2011, S. 7–33 (zit. TÖNDURY/YOUSSEF, Schutzgüter)

Trechsel Stefan / Pieth Mark (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch. Praxiskommentar, 4. Aufl., Zürich / St. Gallen 2021 (zit. AUTOR, Praxiskommentar StGB)

TRÜMPLER RALPH
– Das Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen – Palliation mit klingendem Namen, in: SJZ 108/2012, S. 309-316 (zit. TRÜMPLER, Palliation)

– Notrecht. Eine Taxonomie der Manifestationen und eine Analyse des intrakonstitutionellen Notrechts de lege lata und de lege ferenda, Diss. Zürich 2011, Zürich 2012 (zit. TRÜMPLER, Notrecht)

TSCHANNEN PIERRE
– Normenarchitektur des Bundes, in: Regina Kiener / René Bühler / Benjamin Schindler (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Besonderer Teil, SBVR III/2, Basel 2018, S. 1-53 (zit. TSCHANNEN, Normenarchitektur)
– Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021 (zit. TSCHANNEN, Staatsrecht)
– Systeme des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Bern 2008 (zit. TSCHANNEN, Systeme)

TSCHANNEN PIERRE / MÜLLER MARKUS / KERN MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022 (zit. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht)

TSCHENTSCHER AXEL / LIENHARD ANDREAS / SPRECHER FRANZISKA, Öffentliches Recht, 2. Aufl., Zürich / St. Gallen 2019 (zit. TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht)

UEBERSAX PETER, La liberté de manifestation, in: RDAF 2006/I, S. 25-56 (zit. UEBERSAX, Liberté)

UHLMANN FELIX, Rechtsstaatlichkeit, in: Oliver Diggelmann / Maya Hertig Randall / Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz = Droit constitutionnel suisse, Band II, Zürich 2020, S. 1025-1048 (zit. UHLMANN, Rechtsstaatlichkeit)

ULLRICH NORBERT, «Extremismus»: ein Rechtsbegriff und seine Bedeutung, in: Juristenzeitung 71/2016, S. 169-176 (zit. ULLRICH, Extremismus)

VEST HANS, Terrorismusbekämpfung – erweiterte Vorfelddurchleuchtung und -kriminalisierung oder Mut zur Lücke?, in: SJZ 116/2020, S. 323-335 (zit. VEST, Terrorismusbekämpfung)

VILLIGER MARK E., Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention. Mit besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Schweizer Fällen, 3. Aufl., Zürich 2020 (zit. VILLIGER, Handbuch)

VON FELDMANN PETER, Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsverbot. Eine kritische Darstellung des Umfangs und der Schranken der Vereinigungsfreiheit nach dem Grundgesetz und dem Vereinsgesetz, München 1972 (zit. VON FELDMANN, Vereinigungsfreiheit)

von Heintschel-Heinegg Bernd (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar StGB-DE, 54. Aufl., München 2022 (zit. AUTOR, BeckOK StGB-DE)

WALDER JACQUELINE, Kriminalisierung von Dschihadreisen – Gesinnungsstrafrecht?, in: AJP 2021, S. 495–505 (zit. WALDER, Kriminalisierung)

Waldmann Bernhard / Belser Eva Maria / Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. AUTOR, Basler Kommentar BV)

Waldmann Bernhard / Schnyder von Wartensee Zeno, Funktion und Bedeutung der amtlichen Gesetzessammlungen heute, in: LeGes 2013/1, S. 11–32 (zit. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE, Gesetzessammlungen)

Waldmann Bernhard / Weissenberger Philippe (Hrsg.), Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG), 2. Aufl., Zürich 2016 (zit. AUTOR, Praxiskommentar VwVG)

WALDMANN PETER
- Strategien politischer Gewalt, Stuttgart et al. 1977 (zit. WALDMANN, Strategien)
- Thesen: Terrorismus und Kommunikation, in: Klaus Weinhauer / Jörg Requate (Hrsg.), Gewalt ohne Ausweg? Terrorismus als Kommunikationsprozess in Europa seit dem 19. Jahrhundert, Frankfurt / New York 2012, S. 49–61 (zit. WALDMANN, Kommunikation)

WARG GUNTER, Extremismus und Terrorismus. Ein Definitionsversuch aus rechtlicher Sicht, in: Verwaltungsarchiv 102/2011, S. 570–589 (zit. WARG, Extremismus)

WEBER PETER JOHANNES / WIEDERKEHR RENÉ, Ende der Blockade bei der Nötigung? Versuch einer einschränkenden Auslegung des Art. 181 StGB, in: recht 2001, S. 214–228 (zit. WEBER/WIEDERKEHR, Nötigung)

WIDMER CARMEN LADINA, Auflösung eines Vereins mit widerrechtlichem Zweck, in: Jusletter vom 17. März 2007 (zit. WIDMER, Auflösung)

WILLMS GÜNTHER, Zur strafrechtlichen Absicherung von Organisationsverboten, in: Wilfried Küper (Hrsg.), Festschrift für Karl Lackner zum 70. Geburtstag am 18. Februar 1987, Berlin / New York 1987, S. 471–480 (zit. WILLMS, Absicherung)

WOLTER KATHLEEN M., Parteiverbote in der Rechtsprechung des EGMR, in: EUGRZ 43/2016, S. 92–104 (zit. WOLTER, Parteiverbote)

WYSS DAMIAN, Sicherheit und Notrecht. Ein Überblick über die Anwendung des Epidemiengesetzes und das konstitutionelle Notrecht des Bundesrats in der Covid-19-Krise und im Allgemeinen, in: Jusletter 25. Mai 2020 (zit. WYSS, Sicherheit und Notrecht)

WYSS KARL-MARC

– Die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg. Phänomen – Grundsätze – Gefahren, Diss. Bern 2019, Zürich / St. Gallen 2020 (zit. WYSS, Umsetzung)
– Sicherheitskosten bei Fussball- und Eishockeyspielen. Eine Studie zu den Kostentragungspflichten am Beispiel der Stadt Bern, in: BVR 2011, S. 49–96 (zit. WYSS, Sicherheitskosten)

WYSS MARTIN PHILIPP

– Appell und Abschreckung. Verfassungsrechtliche Beobachtungen zur Versammlungsfreiheit, in: ZBl 103/2002, S. 393–410 (zit. WYSS, Appell)
– Öffentliche Interessen – Interessen der Öffentlichkeit? Das öffentliche Interesse im schweizerischen Staats- und Verwaltungsrecht, Habil. Bern 2001, Bern 2001 (zit. WYSS, Öffentliche Interessen)

WYTTENBACH JUDITH / HOFER NICOLA, Die Bedeutung des Gesetzes für die Einschränkung und die Gewährleistung von EMRK-Garantien, in: SRIEL 2017, S. 333–361 (zit. WYTTENBACH/HOFER, Einschränkung)

ZELLWEGER IVO, Die strafrechtlichen Beschränkungen der politischen Meinungsäusserungsfreiheit (Propagandaverbote), Diss. Zürich 1975, Zürich 1975 (zit. ZELLWEGER, Propagandaverbote)

ZERMATTEN JEAN, La Convention relative aux droits de l'enfant, in: Maya Hertig Randall / Michel Hottelier (Hrsg.), Introduction aux droits de l'homme, Genf/Zürich/Basel 2014, S. 315–328 (zit. ZERMATTEN, Convention)

ZIMMER ANJA, Hate Speech im Völkerrecht. Rassendiskriminierende Äusserungen im Spannungsfeld zwischen Rassendiskriminierungsverbot und Meinungsfreiheit, Diss. Heidelberg 2001, Frankfurt a.M. 2001 (zit. ZIMMER, Hate Speech)

ZIMMERLI ULRICH, Versammlungsfreiheit, in: Detlef Merten / Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VII/2: Grundrechte in der Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg 2007, S. 473–490 (zit. ZIMMERLI, Handbuch Grundrechte)

ZIMMERLIN SVEN, Das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), in: Sicherheit & Recht 2020/3, S. 184–200 (zit. ZIMMERLIN, PMT)

ZIRN ARMIN, Das Parteienverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG im Rahmen der streitbaren Demokratie des Grundgesetzes, Diss. Tübingen 1988, Tübingen 1988 (zit. ZIRN, Parteienverbot)

ZÜND ANDREAS, Grundrechtsverwirklichung ohne Verfassungsgerichtsbarkeit, in: AJP 2013, S. 1349–1357 (zit. ZÜND, Grundrechtsverwirklichung)

Materialienverzeichnis

(in chronologischer Reihenfolge)

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, Extremismus in der Schweiz. Bericht des Bundesrats zum Extremismus in der Schweiz vom 16. März 1992, in: BBl 1992 III S. 201 ff. (zit. BUNDESRAT, Extremismusbericht 1992)

Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Einziehungsrechts, Strafbarkeit der kriminellen Organisation, Melderecht des Financiers) vom 30. Juni 1993, in: BBl 1993 III S. 277 ff. (zit. Botschaft kriminelle Organisation)

Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit und zur Volksinitiative «S.O.S. Schweiz ohne Schnüffelpolizei» vom 7. März 1994, in: BBl 1994 II S. 1127 ff. (zit. Botschaft BWIS 1994)

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, in: BBl 1997 I S. 1 ff. (zit. Botschaft BV 1999)

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, Extremismusbericht vom 25. August 2004 in Erfüllung des Postulats 02.3059 der Christlichdemokratischen Fraktion vom 14. März 2002, in: BBl 2004 S. 5011 ff. (zit. BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004)

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Besondere Mittel der Informationsbeschaffung) vom 15. Juni 2007, in: BBl 2007 S. 5037 ff. (zit. Botschaft BWIS 2007)

BIAGGINI GIOVANNI, Verfassungsrechtliche Abklärung betreffend die Teilrevision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (Vorlage «BWIS»), in: VPB 2009/4, S. 238–330 (zit. BIAGGINI, Gutachten BWIS)

Zusatzbotschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 27. Oktober 2010, in: BBl 2010 S. 7841 ff. (zit. Botschaft BWIS 2010)

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, Zusatzbericht des Bundesrats zu seinem Bericht vom 5. März 2010 über das Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht vom 30. März 2011, in: BBl 2011 S. 3613 ff. (zit. BUNDESRAT, Zusatzbericht Völkerrecht 2011)

Botschaft zur Verordnung der Bundesversammlung über das Verbot der Gruppierung Al-Qaïda und verwandter Organisationen vom 18. Mai 2011, in: BBl 2011 S. 4495 ff. (zit. Botschaft VO-BVers «Al-Qaïda»)

Botschaft zum Nachrichtendienstgesetz vom 19. Februar 2014, in: BBl 2014 S. 2105 ff. (zit. Botschaft NDG)

Botschaft zum Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen vom 12. November 2014, in: BBl 2014 S. 8925 ff. (zit. Botschaft BG «Al-Qaïda/IS»)

NDB, Erläuternder Bericht zur Verordnung über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstverordnung, NDV) und zur Verordnung über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (VIS-NDB) (zit. NDB, Erläuternder Bericht NDV)

RÜSSLI MARKUS, Rechtsgutachten zur Verteilung des Korans auf öffentlichem Grund im Rahmen der Aktion «Lies!» vom 26. April 2017 (zit. RÜSSLI, Rechtsgutachten)

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Zweitmeinung zum Rechtsgutachten Rüssli (Umbricht Anwälte) zur Verteilung des Korans auf öffentlichem Grund im Rahmen der Aktion «Lies!» vom 20. Juli 2017 (zit. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten)

Botschaft zur Verlängerung des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen vom 22. November 2017, in: BBl 2018 S. 87 ff. (zit. Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS»)

Botschaft zur Genehmigung und zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität vom 14. September 2018, in: BBl 2018 S. 6427 ff. (zit. Botschaft Europarat-Uek 2018)

NDB, Sicherheit Schweiz 2019. Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes, Bern 2019 (zit. NDB, Sicherheit Schweiz 2019)

Bundesbeschluss vom 24. September 2020 über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, in: AS 2021 360 ff. (zit. Bundesbeschluss Europarat-Uek)

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, Griffige Instrumentarien gegen Gewaltextremismus. Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 17.3831 Glanzmann-Hunkeler vom 13. Januar 2021 (zit. BUNDESRAT, Extremismusbericht 2021)

NDB, Sicherheit Schweiz 2021. Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes, Bern 2021 (zit. NDB, Sicherheit Schweiz 2021)

NDB, Sicherheit Schweiz 2022. Lagebericht des Nachrichtendienstes des Bundes, Bern 2022 (zit. NDB, Sicherheit Schweiz 2022)

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, Erläuternder Bericht zur Revision des Bundesgesetzes vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst vom 18. Mai 2022 (zit. BUNDESRAT, Erläuternder Bericht vom 18. Mai 2022)

NDB, Revision des Nachrichtendienstgesetzes: Bundesrat eröffnet Vernehmlassung, Medienmitteilung vom 19. Mai 2022 (zit. NDB, Medienmitteilung vom 19. Mai 2022)

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT, Entwurf für eine Allgemeinverfügung betreffend das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen, in: BBl 2022 S. 1802 f. (zit. BUNDESRAT, Entwurf für eine Allgemeinverfügung)

NDB, Terrorismusbekämpfung: Verfügungsentwurf für Organisationsverbot publiziert, Medienmitteilung vom 26. Juli 2022 (zit. NDB, Medienmitteilung vom 26. Juli 2022)

Parlamentarische Vorstösse
(in chronologischer Reihenfolge)

Motion 16.3937 «Möglichkeit, gefährliche islamistische Vereinigungen zu verbieten» Quadri vom 5. Dezember 2016 (zit. Motion 16.3937 Quadri vom 5. Dezember 2016)

Postulat 17.3309 «Die Hamas verbieten oder als Terrororganisation einstufen» Imark vom 4. Mai 2017 (zit. Postulat 17.3309 Imark vom 4. Mai 2017)

Interpellation 17.3385 «Verbot von Organisationen mit extrem islamistischem Gedankengut» Portmann vom 6. Juni 2017 (zit. Interpellation 17.3385 Portmann vom 6. Juni 2017)

Motion 17.3583 «Verbot der salafistischen Organisation ‹Lies!› und Unterbindung der Verbreitung von dschihadistischem Gedankengut» Wobmann vom 16. Juni 2017 (zit. Motion 17.3583 Wobmann vom 16. Juni 2017)

Postulat 20.3517 «Den linksextremen Terror rechtzeitig stoppen. Antifa jetzt verbieten!» Glarner vom 4. Juni 2020 (zit. Postulat 20.3517 Glarner vom 4. Juni 2020)

Interpellation 20.4292 «Der Islamische Zentralrat Schweiz soll nach der Verurteilung seiner führenden Köpfe endlich verboten werden» Quadri vom 30. Oktober 2020 (zit. Interpellation 20.4292 Quadri vom 30. Oktober 2020)

Interpellation 20.4345 «Die türkische Gruppierung ‹Graue Wölfe› verbieten» de la Reussille vom 30. November 2020 (zit. Interpellation 20.4345 de la Reussille vom 30. November 2020)

Parlamentarische Initiative 20.489 «Die Organisationen ‹Islamischer Zentralrat Schweiz› und ‹Association des Savants Musulmans› sollen verboten werden» Marchesi vom 16. Dezember 2020 (zit. Parlamentarische Initiative 20.489 Marchesi vom 16. Dezember 2020)

Parlamentarische Initiative 21.478 «Islamische Widerstandsbewegung (Harakat Muqawama Islamiya) Hamas ist eine extremistische, radikalislamische Terrororganisation» Reimann vom 18. Juni 2021 (zit. Parlamentarische Initiative 21.478 Reimann vom 18. Juni 2021)

Interpellation 21.4252 «Verbot der rechtsextremistischen türkischen Bewegung ‹Grauen Wölfe›» Rüegger vom 30. September 2021 (zit. Interpellation 21.4252 Rüegger vom 30. September 2021)

Abkürzungsverzeichnis

a.M.	anderer Meinung, am Main
aArt.	alter Artikel
AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung i.S.v. Art. 4 Abs. 1 ParlG
Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts i.S.v. Art. 1 lit. a PublG
Aufl.	Auflage
BBl	Bundesblatt i.S.v. Art. 1 lit. b PublG
BE	Kanton Bern
BG «Al-Qaïda/IS»	Bundesgesetz vom 12. Dezember 2014 über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (SR 122)
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichts i.S.v. Art. 57 Abs. 1 lit. a BGerR
BGerR	Reglement vom 20. November 2006 für das Bundesgericht (SR 173.110.131)
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; SR 173.110)
BJ	Bundesamt für Justiz
BPR	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1)
BR	Bundesrat
BRK	Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenkonvention; SR 0.109)
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung im Sinne von Art. 20 PuG/BE
BStGer	Bundesstrafgericht
BüV	Verordnung vom 17. Juni 2016 über das Schweizer Bürgerrecht (SR 141.01)
BV 1848	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 (BBl 1849 I S. 3 ff.)
BV 1874	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (AS 1875 1)

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVers	Bundesversammlung
BVR	Bernische Verwaltungsrechtsprechung
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)
CourEDH	Cour Européenne des Droits de l'Homme
d.	durch
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
Diss.	Dissertation
DVBL	Deutsches Verwaltungsrechtsblatt
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EmbG	Bundesgesetz vom 22. März 2002 über die Durchsetzung von internationalen Sanktionen (Embargogesetz, SR 946.231)
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)
E-NDG 2014	Entwurf zum Nachrichtendienstgesetz vom 19. Februar 2014 (BBl 2014 S. 2237 ff.)
E-NDG 2018	Entwurf zur Änderung des Nachrichtendienstgesetzes gemäss Entwurf zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung von Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll sowie über die Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität (BBl 2018 S. 6525 ff.)
E-NDV	Entwurf zu einer Verordnung über den Nachrichtendienst vom 11. Januar 2017
et al.	et alii = und weitere
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
f./ff.	und folgende Seite(n)
FDK	Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauendiskriminierungskonvention; SR 0.108)
Fn.	Fussnote
GFK	Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention; SR 0.142.30)
GG	Grundgesetz vom 23. Mai 1949 für die Bundesrepublik Deutschland

gl.M.	gleicher Meinung
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrats vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13)
GRS	Geschäftsreglement des Ständerats vom 20. Juni 2003 (SR 171.14)
Hervorh.	Hervorhebung
Hrsg.	Herausgeber
i.Br.	im Breisgau
i.d.F.	in der Fassung
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.v.	im Sinne von
i.Ue.	im Uechtland
i.V.m.	in Verbindung mit
ILO-Nr. 87	Übereinkommen Nr. 87 vom 9. Juli 1948 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (SR 0.822.719.7)
insbes.	insbesondere
IPR	Internationales Privatrecht
IPRG	Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das internationale Privatrecht (SR 291)
ius.full	ius.full, Forum für juristische Bildung
Kap.	Kapitel
krit.	kritisch
KRK	Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention; SR 0.107)
KRS	Übereinkommen vom 28. September 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (SR 0.142.40)
lit.	litera
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
m.H.	mit Hinweisen
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N.	Note
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NDG	Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, SR 121)
NDV	Verordnung vom 16. August 2017 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstverordnung, SR 121.1)
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NR	Nationalrat

NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (SR 220)
OrV STA/BE	Verordnung des Kantons Bern vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Staatskanzlei (Organisationsverordnung STA, BSG 152.211)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, SR 171.10)
PartG	Gesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 24. Juli 1967 über die politischen Parteien (Parteiengesetz)
PKK	Partiya Karkerên Kurdistanê = Arbeiterpartei Kurdistans
publ.	publiziert
PublG	Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsgesetz, SR 170.512)
PuG/BE	Publikationsgesetz des Kantons Bern vom 18. Januar 1993 (BSG 103.1)
RDAF	Revue de Droit Administratif et de Droit Fiscal
RDK	Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Rassendiskriminierungskonvention; SR 0.104)
RtdH	Revue trimestrielle des droits de l'Homme
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
Rz.	Randziffer(n)
S.	Seite(n)
SBVR	Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht
SiK	Sicherheitspolitische Kommission
sog.	sogenannt(e/r)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts i.S.v. Art. 1 lit. a PublG, Ständerat
SRIEL	Swiss Review of International and European Law
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
StGB-DE	Strafgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland vom 15. Mai 1871
TPF	Amtliche Sammlung von Entscheiden des Schweizerischen Bundesstrafgerichts i.S.v. Art. 3 Abs. 1 des Reglements des

	Bundesstrafgerichts vom 24. Januar 2012 über die Grundsätze der Information (SR 173.711.33)
Uek	Übereinkommen
UNC	Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945
UNO	United Nations Organization
UN-Pakt II	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2)
USM	Übereinkommen vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten (SR 0.441.1)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VE-NDG 2022	Vorentwurf zur Revision des Nachrichtendienstgesetzes vom 18. Mai 2022
VereinsG	Gesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 5. August 1964 zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz)
Verf.	Verfasser
VGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtsgesetz, SR 173.32)
vgl.	vergleiche
VgRE	Verordnung vom 16. Mai 2018 über Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (Verordnung gegen Radikalisierung und Extremismus, SR 311.039.5)
VIS-NDB	Verordnung vom 16. August 2017 über die Informations- und Speichersysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (SR 121.2)
VO	Verordnung
VO-BR «Al-Qaïda»	Verordnung vom 8. November 2001 über Massnahmen gegen die Gruppierung «Al-Qaïda» und verwandte Organisationen (AS 2001 3040, AS 2003 4485, AS 2005 5425; AS 2008 6271)
VO-BR «IS»	Verordnung vom 8. Oktober 2014 über das Verbot der Gruppierung «Islamischer Staat» und verwandter Organisationen (AS 2014 3255)
VO-BVers «Al-Qaïda»	Verordnung der Bundesversammlung vom 23. Dezember 2011 über das Verbot der Gruppierung Al-Qaïda und verwandter Organisationen (AS 2012 1)
VO-GSKK	Verordnung des UVEK vom 16. April 2008 über die Gefährdungsannahmen und Sicherungsmassnahmen für Kernanlagen und Kernmaterialien (SR 732.112.1)
Vorbem.	Vorbemerkung(en)

VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
VRK	Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (SR 0.111)
VSMS	Verordnung vom 9. Oktober 2019 über Massnahmen zur Unterstützung der Sicherheit von Minderheiten mit besonderen Schutzbedürfnissen (SR 311.039.6)
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer(n)
zit.	zitiert
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272)
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZStrR	Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht

Einleitung

I. Ausgangslage

Griffige Massnahmen gegen extremistische Umtriebe geben in der Politik immer wieder zu reden.[1] In jüngerer Vergangenheit scheinen sich dabei die Stimmen zu häufen, die Verbote bestimmter Organisationen als Mittel der Extremismusbekämpfung befürworten. Jedenfalls weisen die Parlamentsdienste allein seit dem Jahr 2016 zehn parlamentarische Vorstösse aus, die ein Verbot spezifischer Organisationen bzw. Gruppierungen in den Raum stellten.[2] Im Fokus standen Vereinigungen, denen eine islamische Orientierung zugeschrieben wurde,[3] aber auch als links- oder rechtsextrem bezeichnete Gruppierungen.[4]

Während das Thema politisch Konjunktur geniesst, haben Verbote von extremistischen Organisationen in der schweizerischen Rechtsordnung keine Tradition.[5] Dies im Unterschied etwa zur Bundesrepublik Deutschland, die sowohl auf Länder- als auch auf Bundesebene eine rege Verbotspraxis pflegt.[6] In der Schweiz zeichnet sich allerdings ein Paradigmenwechsel ab. So besteht mit Art. 74 NDG seit 1. September 2017 erstmals eine generell-abstrakte Grundlage für ein Verbot von extremistischen Organisationen im Einzelfall.[7] Ein konkreter Anwendungsfall dieser Bestimmung steht kurz bevor.[8] Unter dem

1 Vgl. nur BUNDESRAT, Extremismusbericht 2021, S. 10 ff.; BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004, S. 5067 ff.; BUNDESRAT, Extremismusbericht 1992, S. 213 ff.

2 Vgl. zu den politischen Diskussionen in den 1990er Jahren STÄHLI, Verbot, S. 101 ff. Rz. 235 ff.

3 Vgl. Motion 16.3937 Quadri vom 5. Dezember 2016; Postulat 17.3309 Imark vom 4. Mai 2017; Interpellation 17.3385 Portmann vom 6. Juni 2017; Motion 17.3583 Wobmann vom 16. Juni 2017; Interpellation 20.4292 Quadri vom 30. Oktober 2020; Parlamentarische Initiative 20.489 Marchesi vom 16. Dezember 2020; Parlamentarische Initiative 21.478 Reimann vom 18. Juni 2021.

4 Vgl. Postulat 20.3517 Glarner vom 4. Juni 2020; Interpellation 20.4345 de la Reussille vom 30. November 2020; Interpellation 21.4252 Rüegger vom 30. September 2021.

5 Vgl. STÄHLI, Verbot, S. 101 ff. Rz. 235 ff.; VEST, Terrorismusbekämpfung, S. 328; BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004, S. 5071.

6 Vgl. BAUDEWIN, Vereinsverbot, S. 1052 ff.; GERLACH, Vereinsverbotspraxis, S. 130 ff.; HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 246 ff.; DERES, Praxis, S. 430 f., m.H.

7 Vgl. unten, 6. Kapitel II.

8 Vgl. BUNDESRAT, Extremismusbericht 2021, S. 12 f. Per 1. Januar 2023 soll erstmals ein Organisationsverbot gestützt auf Art. 74 NDG in Kraft treten, vgl. NDB, Medienmitteilung

Eindruck terroristischer Aktivitäten wurden seit der Jahrtausendwende ausserdem Verbote gegen zwei spezifisch bezeichnete Organisationen erlassen, die weiterhin in Kraft sind.[9] Bei dieser Ausgangslage ist zu vermuten, dass ein Verbot extremistischer Organisationen noch länger im Werkzeugkasten des schweizerischen Rechts liegen wird.

Ob der Einsatz dieses Werkzeugs eine sinnvolle Sache ist, hat in erster Linie die Politik zu beantworten. Aufgabe der Rechtswissenschaft ist es demgegenüber, die rechtlichen Rahmenbedingungen aufzuzeigen, die bei einem Verbot von extremistischen Organisationen im Einzelfall zu beachten sind. Unter dem Blickwinkel der schweizerischen Rechtsordnung hat diese Thematik bis vor Kurzem jedoch keine grosse Resonanz hervorgerufen.[10] Die vorliegende Arbeit soll helfen, diese Lücke zu schliessen. In systematischer Betrachtung der einzelnen Problemstellungen widmet sie sich der Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Verbot konkret bezeichneter, extremistischer Organisationen nach Massgabe des schweizerischen Rechts zulässig ist und ob die bestehenden Rechtsgrundlagen für solche Verbote diesen Vorgaben genügen.

II. Forschungsvorhaben

1. Fragestellung und Untersuchungsgegenstand

Die Rahmenbedingungen, die sich aus der schweizerischen Rechtsordnung für ein Verbot von extremistischen Organisationen im Einzelfall ergeben, hatten in der wissenschaftlichen Diskussion bislang wie erwähnt keinen grossen Stellenwert. Die vorliegende Arbeit setzt hier an. Die übergeordnete Forschungsfrage lautet demnach, welche Vorgaben die schweizerische Rechtsordnung für ein Verbot von extremistischen Organisationen macht *(Forschungsfrage 1)*. In einem weiteren Schritt ist zu prüfen, welche konkreten Rechtsgrundlagen für ein Verbot von extremistischen Organisationen im Einzelfall bestehen und ob diese den übergeordneten Vorgaben genügen *(Forschungsfrage 2)*.

Die Fragestellung richtet sich auf die Voraussetzungen für ein Verbot extremistischer Organisationen im schweizerischen Recht. *Untersuchungs-*

vom 26. Juli 2022 sowie BUNDESRAT, Entwurf für eine Allgemeinverfügung, BBl 2022 S. 1802 f.

9 Vgl. unten, 6. Kapitel III.2.

10 Vgl. nun aber STÄHLI, Verbot, S. 115 ff. Rz. 271 ff., zum Verbot sog. staatsgefährlicher Vereinigungen; aus der älteren Literatur und rechtsvergleichend BRUNNER, Behandlung, S. 244 ff.

gegenstand bildet jedoch nicht die gesamte schweizerische Rechtsordnung, sondern nur die Rechtslage auf Bundesebene. Allfällige kantonale Vorgaben zum Umgang mit extremistischen Organisationen bleiben ausgeblendet. Diese Beschränkung des Untersuchungsgegenstands auf die Bundesebene ist aus zwei Gründen gerechtfertigt: Erstens greifen Organisationsverbote in bundesrechtlich gewährleistete Grundrechte ein,[11] die gemäss Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 BV auch auf kantonaler Ebene zu berücksichtigen sind. Zweitens zeigt sich, dass Organisationsverbote an hohe Anforderungen geknüpft sind. Soweit diese Anforderungen erfüllt sind, liegt ein Verbot regelmässig im gesamtstaatlichen Interesse, das mit Regelungen auf kantonaler Ebene allein kaum gewahrt werden kann.[12]

2. Eingrenzungen

a) Keine Rechtsvergleichung

Das vorliegende Forschungsvorhaben ist in verschiedener Hinsicht einzugrenzen. Eine erste Eingrenzung ergibt sich aus der Beschränkung des Untersuchungsgegenstands auf die *Rechtslage im Bund*. Einen rechtsvergleichenden Ansatz verfolgt die Arbeit nicht. Kantonale Regelungen über den Umgang mit extremistischen Organisationen werden daher ebenso wenig untersucht wie Recht und Praxis zu Organisationsverboten ausserhalb der schweizerischen Rechtsordnung.[13] Punktuelle Seitenblicke auf andere Rechtsordnungen erfolgen nur, soweit sie der Systematisierung der eigenen Überlegungen dienen.[14]

b) Organisationsverbote im Einzelfall

Sodann konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf das *Instrument des Organisationsverbots*. Für den Umgang mit extremistischen Phänomenen stehen den staatlichen Behörden zahlreiche weitere Mittel zur Verfügung, z.B. strafrechtlicher oder nachrichtendienstlicher Natur.[15] In naher Zukunft wird das entsprechende Instrumentarium noch erweitert, indem gegenüber sog.

11 Vgl. unten, 3. Kapitel.

12 Vgl. unten, 4. Kapitel.

13 Vgl. unter einem rechtshistorischen Blickwinkel hierzu STÄHLI, Verbot, S. 39 ff. Rz. 97 ff.; FANG-BÄR/WEISS, Verbot, S. 31 ff.; RIEMER, Vereine, S. 85 ff.

14 Für rechtsvergleichende Ansätze vgl. ENSELEIT, Vereinigungsfreiheit; CAPOCCIA, Militant Democracy, S. 210 ff.; aus der älteren Literatur, aber mit Bezug zur Schweiz BRUNNER, Behandlung, S. 101 ff.; je m.w.H.

15 Vgl. z.B. STÄHLI, Verbot, S. 189 ff. 440 ff. und S. 216 ff. Rz. 518 ff.; vgl. zudem BUNDESRAT, Extremismusbericht 2021, S. 10 ff., sowie MAHLMANN, Schutz, S. 222 ff. Rz. 35 ff. für «verfassungsschützende Staatsstrukturprinzipien».

Gefährdern unter anderem Meldepflichten, Kontaktverbote oder Ein- und Ausgrenzungen verfügt werden können.[16] Solche Massnahmen der Extremismusbekämpfung bilden indes nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Sie beschränkt sich auf die Voraussetzungen und Rechtsgrundlagen für Organisationsverbote. Andere Instrumente gegen extremistische Phänomene werden bloss dort gestreift, wo dies für die hier zu beantwortende Fragestellung notwendig ist.

Eine weitere Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands resultiert aus der Fokussierung auf eine bestimmte Form von Organisationsverboten. Hier geht es um *Organisationsverbote, die im Einzelfall ausgesprochen werden*. Gegenstand der Untersuchung sind also Rechtsgrundlagen für Verbote, welche die Behörden gegen konkret bezeichnete Organisationen im Einzelfall verhängen. Andere Typen von Organisationsverboten finden keine Berücksichtigung. Dies betrifft insbesondere Bestimmungen, welche die Merkmale verbotener Organisationen in generell-abstrakter Weise umschreiben und unmittelbar mit einem Verbot verknüpfen, ohne dass zusätzlich ein behördlicher Anwendungsakt erforderlich ist. Beispiele derartiger Organisationsverbote, die hier nicht näher thematisiert werden, finden sich insbesondere im Strafrecht. So ergibt sich z.B. aus Art. 260ter StGB ein Verbot von kriminellen und terroristischen Organisationen, ohne dass ein solches Verbot für eine bestimmte Organisation im Einzelfall angeordnet werden muss.[17] Damit ist zugleich gesagt, dass der Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit kein strafrechtlicher ist. Im Vordergrund stehen vielmehr verfassungsrechtliche Überlegungen, was letztlich der Fragestellung geschuldet ist. Sie nimmt (nur) Verbote von Organisationen in den Blick, die zufolge ihrer extremistischen Orientierung in einer Wechselbeziehung zur Verfassungsrechtslage stehen, was noch zu vertiefen sein wird.[18]

c) Keine rechtshistorische oder -philosophische Erörterung

Die aufgeworfenen Forschungsfragen nach den Vorgaben und den bestehenden Rechtsgrundlagen für ein Verbot von extremistischen Organisationen im schweizerischen Recht werden im Rahmen dieser Arbeit gestützt auf die per 31. Dezember 2021 geltende Rechtslage beantwortet. Nicht Gegenstand der Untersuchung sind demnach rechtshistorische Betrachtungen über den Umgang mit extremistischen Erscheinungen in der Vergangenheit. Hierzu

16 Vgl. Art. 23k ff. BWIS.

17 Vgl. PAJAROLA, Bekämpfung, S. 89 Rz. 202; vgl. zu strafrechtlichen Organisationsverboten im Allgemeinen insbesondere GODENZI, Beteiligung.

18 Vgl. unten, 2. Kapitel II.

kann auf kürzlich erschienene Publikationen und weiter auf ältere Werke verwiesen werden.[19]

Sodann erhebt die vorliegende Arbeit keinen Anspruch, einen rechtsphilosophischen Beitrag zu leisten. Die Rechtsphilosophie sucht nach den Kriterien «guten Rechts».[20] Thema rechtsphilosophischer Abhandlungen ist demnach die Gerechtigkeitsbezogenheit des Rechts.[21] Mit Blick auf die hier aufgeworfene Fragestellung würde dies bedeuten, nach dem *richtigen* Umgang mit extremistischen Organisationen zu suchen. Darum geht es hier aber nicht. Wie eingangs erwähnt, besteht heute wenig Klarheit, unter welchen Voraussetzungen die (positive) Rechtsordnung ein Verbot von extremistischen Organisationen zulässt. Erst wenn sich der Nebel diesbezüglich gelichtet hat, besteht möglicherweise Anlass zur Prüfung, ob das geltende Recht auch eine (ge-)rechte Lösung trifft. In einem einzigen Schritt vermag dies die vorliegende Arbeit nicht zu leisten, sodass hier auf rechtsphilosophische Überlegungen verzichtet wird.[22] Dies wirkt sich indes auf die Lesart der vorliegenden Untersuchung aus: Die nachfolgende Darlegung gibt die aus der Sicht des Autors zutreffenden (positiv-)rechtlichen Standpunkte wieder und nicht seine Vorstellung, wie im Hinblick auf den Umgang mit extremistischen Organisationen *richtigerweise* zu verfahren ist.

3. Methode

In methodischer Hinsicht ist die vorliegende Untersuchung als rechtsdogmatische Arbeit angelegt. Die Bearbeitung der eingangs aufgeworfenen Fragestellungen erfolgt demnach unter Einbezug von Regeln und Prinzipien des geltenden Rechts, namentlich der juristischen Methodenlehre. Sie zielt auf die systematische Erarbeitung widerspruchsfreier Antworten auf die eingangs aufgeworfenen Fragestellungen ab.[23] Im Vordergrund steht dabei die Interpretation der einschlägigen Rechtsnormen, gestützt auf die in Rechtsprechung und Literatur entwickelten und anerkannten Auslegungsmethoden (grammatikalische, systematische, historische und teleologische Interpretation).[24]

19 Vgl. STÄHLI, Verbot, S. 27 ff. Rz. 64 ff.; FANG-BÄR/WEISS, Verbot, S. 31 ff.; RIEMER, Vereine, S. 85 ff.

20 Vgl. GIERHAKE, Rechtsphilosophie, S. 22.

21 Vgl. KUNZ/MONA, Einführung, S. 31 Rz. 14.

22 Vgl. hierzu MAHLMANN, Schutz, S. 217 ff. Rz. 19 ff., m.H.

23 Vgl. KÜHL/REICHOLD/RONELLENFITSCH, Einführung, S. 24 ff. Rz. 64 ff.; LASSAHN/STEENBREKER, Rechtsdogmatik, S. 555 ff.; FORSTMOSER/VOGT, Einführung, S. 155 f. Rz. 7 ff.; KRAMER, Methodenlehre, S. 192 ff.

24 Vgl. KRAMER, Methodenlehre, S. 66; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 53 ff. Rz. 134 ff.; HORN, Einführung, S. 119 Rz. 176 ff.

III. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung ist in sieben Kapitel gegliedert. Das *erste Kapitel* dient der Klärung begrifflicher und regelungstechnischer Fragen. Neben dem Begriff des Extremismus werden die Regelungselemente erörtert, die das Verbot einer konkret bezeichneten Organisation aufweist bzw. aufweisen kann. Das *zweite Kapitel* widmet sich dem verfassungsrechtlichen Rahmen, der beim Verbot von extremistischen Organisationen zu beachten ist. Im Vordergrund stehen hier die Leitlinien der Bundesverfassung für den Umgang mit extremistischen Phänomenen, die mangels ausdrücklicher Bestimmungen aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Freiheits- und Sicherheitsgewährleistung hergeleitet werden müssen. Weitere, im zweiten Kapitel zu klärende Fragen betreffen die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns sowie die föderale Zuständigkeitsordnung für den Erlass von Organisationsverboten. Im *dritten Kapitel* wird die Frage behandelt, ob und inwieweit ein Verbot von extremistischen Organisationen in grundrechtlich geschützte Positionen der Bundesverfassung eingreift. Der Schwerpunkt der Ausführungen liegt dort auf der Meinungs- (Art. 16 BV) und der Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV). Dabei wird aufgezeigt, dass ein Verbot extremistischer Organisationen zahlreiche Grundrechtseingriffe bewirken kann. Entsprechend werden im *vierten Kapitel* die Voraussetzungen erörtert, die unter einem grundrechtlichen Blickwinkel für ein Organisationsverbot erfüllt sein müssen. Das *fünfte Kapitel* geht sodann der Frage nach, ob und inwieweit völkerrechtliche Grundrechtsansprüche strengere Anforderungen an das Verbot einer extremistischen Organisation stellen als das Landesrecht. Weiter werden im *sechsten Kapitel* die Bestimmungen erörtert, die das schweizerische Recht für Verbote von extremistischen Organisationen im Einzelfall bereithält. Im Vordergrund steht dabei die Diskussion und Auslegung von Art. 74 NDG. Nach Massgabe der Ausführungen in den ersten vier Kapiteln erfolgt zudem eine Prüfung der Rechtsgrundlagen für Organisationsverbote auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Im *siebten Kapitel* wird schliesslich die eingangs aufgegriffene Fragestellung beantwortet.

1. Kapitel: Grundlagen

I. Überblick

Im vorliegenden ersten Kapitel werden elementare Aspekte begrifflicher Natur erarbeitet, die die Grundlage für die Beantwortung der eingangs aufgeworfenen Fragestellung bilden. In einem ersten Schritt ist dabei auf den Begriff des Extremismus einzugehen. Neben dessen Definition beleuchtet dieser Abschnitt auch zwei idealtypische Varianten extremistischen Vorgehens sowie das semantische Umfeld des Extremismusbegriffs (vgl. unten, II). In einem weiteren Abschnitt folgt eine Analyse der verschiedenen Regelungselemente eines Organisationsverbots. Diese Ausführungen dienen einem besseren Verständnis der Wirkungsweise von Organisationsverboten und legen den Boden für die in den weiteren Kapiteln zu behandelnden Fragen (vgl. unten, III). Abgerundet wird das Kapitel mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse (vgl. unten, IV).

II. Extremismus

Damit die Voraussetzungen für ein Verbot extremistischer Organisationen erarbeitet werden können, muss zuerst feststehen, was der Begriff des Extremismus überhaupt meint. In den folgenden Ausführungen wird dieser Begriff definiert.[25] Sodann werden zwei idealtypische Varianten extremistischen Vorgehens erörtert.[26] Den Abschluss dieses Abschnittes bildet ein Überblick zum semantischen Umfeld des Extremismusbegriffs.[27]

25 Vgl. sogleich unten, 1. Kapitel II.1.

26 Vgl. unten, 1. Kapitel II.2.

27 Vgl. unten, 1. Kapitel II.3.

1. Begriff

a) Verwendungszusammenhang

Der Begriff des Extremismus wird in verschiedenen Zusammenhängen verwendet.[28] Im politischen Alltag wird er mitunter als eigentlicher Kampfbegriff benützt, um den politischen Gegner zu diskreditieren.[29] Die Bezeichnung einer Person oder eines Standpunktes als extremistisch bezweckt in diesem Rahmen regelmässig, eine unerwünschte Position aus der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung auszugrenzen.[30] In wissenschaftlicher Weise findet der Begriff des Extremismus hauptsächlich in der Soziologie und der politologischen Forschung Verwendung.[31] Hier dient er als Sammelbezeichnung für demokratiefeindliche Strömungen.[32] Der Begriff des Extremismus steht dabei für die Antithese zur freiheitlichen Demokratie und zum demokratischen Verfassungsstaat.[33] Im vorliegenden Zusammenhang interessiert aber in erster Linie, welche Bedeutung dem Begriff im Rahmen der schweizerischen Rechtsordnung beizumessen ist. Dabei kann die Rechtswissenschaft nicht ohne Weiteres auf ein ausserrechtliches – soziologisches oder politologisches – Begriffsverständnis abstellen.[34]

b) Theoretisch-deduktive Herleitung

aa) Fehlende Legaldefinition

In der schweizerischen Rechtsordnung wird der Begriff des Extremismus nur an wenigen Stellen ausdrücklich verwendet.[35] In der Bundesverfassung hat der Begriff keinen Niederschlag gefunden.[36] Demgegenüber kommt der Begriff

---

28 Für eine begriffsgeschichtliche Übersicht vgl. JESSE, Grundlagen, S. 29 ff.; ERMERT, Extremismus, S. 38 ff.; BACKES, Extremismus, S. 55 ff.

29 Vgl. JASCHKE, Extremismus, S. 12 f.; ULLRICH, Extremismus, S. 169.

30 Vgl. WARG, Extremismus, S. 570; ähnlich JESSE/BACKES, Extremismusforschung S. 172 ff.; SANDER, Massnahmen, S. 82 f.

31 Vgl. JESSE/BACKES, Extremismusforschung, S. 35 ff.; ULLRICH, Extremismus, S. 169.

32 Vgl. JESSE, Grundlagen, S. 34; JESSE/BACKES, Extremismusforschung, S. 59.

33 Vgl. JESSE/BACKES, Extremismusforschung, S. 59; JASCHKE, Extremismus, S. 13 f.; JESSE, Grundlagen, S. 33.

34 Vgl. ULLRICH, Extremismus, S. 169 f.; teilweise anders aber KELLER, Politische Polizei, S. 199 ff.

35 Vgl. zur historischen Entwicklung der Begriffsverwendung in der schweizerischen Rechtsordnung KELLER, Politische Polizei, S. 199 f. und S. 205 ff.

36 Die BV 1874 enthielt im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit hingegen noch den Begriff der Staatsgefährlichkeit (vgl. Art. 56 BV 1874), dem in der Literatur mitunter ein ähnliches Verständnis zugrunde gelegt wurde wie hier dem Begriff des Extremismus (vgl. KAPPELER, Staatsgefährlichkeit, S. 19 f. und S. 134, sowie neuerdings STÄHLI, Verbot, S. 13 ff. Rz. 27 ff., und unten, 1. Kapitel II.3.c)).

des Extremismus in verschiedenen nachrichtendienstlichen Bestimmungen des Bundes vor, hier allerdings stets in Verbindung mit dem zusätzlichen Merkmal der Gewalttätigkeit.[37] Auf eine Legaldefinition hat der Gesetzgeber dabei verzichtet. Soweit ersichtlich, hat sich bislang auch die Rechtsprechung nicht systematisch mit dem Begriff des Extremismus in der schweizerischen Rechtsordnung auseinandergesetzt.[38] Dasselbe gilt für das Schrifttum,[39] was daher rühren mag, dass die schweizerische Rechtsordnung – im Unterschied zu anderen Staaten – kein Konzept der Verfassungsfeindlichkeit kennt.[40] Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit ist die Bedeutung des Extremismusbegriffs daher vorab auf anderem Weg zu erschliessen.

bb) Vorteile einer theoretisch-deduktiven Herleitung

Am überzeugendsten erweist sich dabei ein Ansatz, den ERMERT verfolgt.[41] Danach ist zur Bestimmung des Extremismusbegriffs im rechtlichen Sinne konsequent ein *theoretisch-deduktives Vorgehen* zu wählen. Dies in Abgrenzung zu einem empirisch-induktiven Ansatz, der ausgehend von Erscheinungen in der sozialen Wirklichkeit nach Regelmässigkeiten sucht und so zu einem Begriff des Extremismus gelangt. Bei einem empirisch-induktiven Vorgehen hängt das Begriffsverständnis letztlich stark von der Auswahl der sozialen Phänomene und den individuellen Wertvorstellungen des Betrachters ab.[42]

37 Ausser im NDG und seinen Ausführungsverordnungen (vgl. z.B. Art. 39 Abs. 2 lit. d NDV; Art. 1 lit. b und Art. 17 VIS-NDB) wird der Begriff des Extremismus, soweit ersichtlich, nur in wenigen weiteren Erlassen des Bundes verwendet (vgl. z.B. Art. 1 lit. a VgRE; Art. 30 Abs. 1 lit. b BüV; Art. 1 und Art. 3 Abs. 2 VSMS sowie Art. 3 Abs. 2 lit. a VO-GSKK), die hier aber nicht näher von Bedeutung sind.

38 In der Rechtsprechung des Bundesgerichts findet der Begriff nur vereinzelt Verwendung und wird nicht ausführlich thematisiert, vgl. etwa BGE 107 II 1 E. 3 ff. S. 4 ff. (betreffend Persönlichkeitsverletzung); BGE 132 IV 132 E. 4.1.2 S. 134 f. (zum Begriff der kriminellen Organisation i.S.v. Art. 260ter StGB); BGE 125 II 417 E. 7 S. 429 f. (betreffend Propaganda der PKK).

39 Vgl. aber immerhin BUNDESRAT, Extremismusbericht 2021, S. 3; BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004, S. 5019 f.; BUNDESRAT, Extremismusbericht 1992, S. 205 f., sowie die Ansätze bei MAHLMANN, Schutz, S. 215 ff. Rz. 12 ff.; GERTSCH/STÄHLI, Staatsschutz, S. 414 Rz. 30 (Fn. 104); TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 177 ff. Rz. 445 ff.; aus der älteren Literatur BRUNNER, Behandlung, S. 65 ff.; KAPPELER, Staatsgefährlichkeit, S. 105 ff.

40 Vgl. BUNDESRAT, Extremismusbericht 2021, S. 4; BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004, S. 5019; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 177 Rz. 445.

41 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 4 ff. Ein ähnliches Vorgehen scheint teilweise auch in der übrigen Literatur durch, ohne aber mit der gleichen Systematik verfolgt zu werden, vgl. etwa MEIER, Parteiverbote, S. 307 ff. (zum Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Sinne des deutschen Verfassungsrechts); punktuell auch KELLER, Politische Polizei, S. 203; BUNDESRAT, Extremismusbericht 1992, S. 206.

42 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 6 ff.; SALZBORN, Extremismusbeobachtung, S. 640 f. Rz. 15 f.

Die Stärke einer theoretisch-deduktiven Herangehensweise liegt demgegenüber in ihrer abstrakt-theoretischen Stringenz, die sich mit einer schrittweisen Herleitung des Extremismusbegriffs aus der Wortbedeutung als solcher ergibt.[43] Insgesamt lässt sie dabei weniger Raum für eine subjektiv gefärbte Bestimmung des Extremismusbegriffs, der sich in der Hand des Staates als scharfe Waffe erweisen kann. Für die Definition des Extremismusbegriffs wird hier deshalb mit ERMERT auf eine theoretisch-deduktive Herleitung abgestellt.

cc) Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung

Eine theoretisch-deduktive Herleitung des Extremismusbegriffs geht zunächst von der ursprünglichen Bedeutung des Wortes «extrem» aus, als die am weitesten von einem bestimmten Bezugspunkt entfernt liegende Position. Beim Extremismus handelt es sich damit um einen Negativbegriff. Materielle Aussagekraft kommt ihm erst durch Gegenüberstellung einer positiven Bezugsgrösse zu.[44] Zugleich wird deutlich, dass dem Begriff des Extremismus ein dynamisches Element innewohnt. Als Negativbegriff kann seine Bedeutung in Abhängigkeit zur positiven Bezugsgrösse grundsätzlich zeitlich und örtlich variieren.[45] Eine Änderung der positiven Bezugsgrösse verändert folglich auch den Sinngehalt des Extremismusbegriffs.

Dieses Begriffsverständnis ist in den hier einschlägigen staatsrechtlichen Kontext zu übertragen. Für westlich geprägte Verfassungsstaaten wie die Schweiz kristallisiert sich dabei nach ERMERT die Demokratie als antagonistische Bezugsgrösse des Extremismus heraus. Der Begriff des Extremismus bezeichnet mithin Überzeugungen, die in diametralem Widerspruch zur Demokratie stehen.[46] Demokratie bezeichnet dabei einerseits ein pluralistisches, freiheitlich-liberales Regierungssystem, dessen Legitimität insbesondere auf freien und allgemeinen Wahlen beruht. Andererseits meint Demokratie eine Herrschaftsform, in der die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Gewaltenteilung staatliches Handeln legitimieren und begrenzen.[47]

Zu den Grundbedingungen einer so verstandenen Demokratie als Staatsform zählen Meinungspluralismus und die freie politische Auseinandersetzung. Die Möglichkeit zur Infragestellung der politischen Verhältnisse stellt

43 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 7 ff.

44 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 36 f.

45 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 52 ff.; ähnlich BUNDESRAT, Extremismusbericht 1992, S. 206.

46 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 58; ähnlich SALZBORN, Extremismusbeobachtung, S. 639 f. Rz. 14.

47 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 48 und S. 73; ähnlich TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 84 ff. Rz. 209 ff., zu den verfassungsrechtlichen Strukturprinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

dabei eine unabdingbare Funktionsvoraussetzung der Demokratie dar.[48] Überzeugungen sind daher nicht bloss deshalb als extremistisch einzustufen, weil sie auf eine – möglicherweise auch grundlegende – Änderung der hergebrachten Ordnung abzielen. Vielmehr ist die Offenheit für politische Veränderungen geradezu ein Wesensmerkmal der Demokratie. Die Grenze zum Extremismus überschreitet eine Überzeugung allerdings dann, wenn sie in Feindlichkeit gegenüber der Demokratie als politischem Ordnungssystem umschlägt. Das ist der Fall, wenn sich eine Überzeugung gegen eines oder mehrere demokratische Kernelemente richtet.[49] Mit Blick auf das Demokratieprinzip der Bundesverfassung gehören zu diesen Kernelementen jedenfalls die regelmässige Abhaltung freier und allgemeiner Wahlen, das Rechtsetzungsprimat des Parlaments sowie der grundrechtliche Schutz der politischen Kommunikation und von Minderheiten vor ungerechtfertigter Majorisierung.[50] Weitere Kernelemente der demokratischen Ordnung, die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ableiten, betreffen die staatliche Bindung an das Recht, die Gewaltenteilung sowie elementare Gerechtigkeitsanforderungen wie die Achtung der Menschenwürde und der Rechtsgleichheit.[51]

Der Begriff des Extremismus bezeichnet demnach all jene Überzeugungen, die mindestens ein Element aus dem innersten Kreis dieser Prinzipien, Rechtsgüter und Institutionen ablehnen, die für eine Demokratie unabdingbar sind.[52] Diese Kernelemente fasst ERMERT unter dem Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zusammen.[53] Extremismus kann danach im staatsrechtlichen Kontext definiert werden als Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Sinne jener rechtlichen und institutionellen Mindestbedingungen, die für einen demokratischen Verfassungsstaat wie die Schweiz kennzeichnend sind.

---

48 Ähnlich MAHLMANN, Schutz, S. 214 Rz. 10.

49 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 51, S. 55 f. und S. 73.

50 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 87 Rz. 219; ähnlich HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 40 f. Rz. 171 f.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 33 f. Rz. 198 ff.

51 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 89 Rz. 227; ähnlich HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 40 f. Rz. 171 f.; UHLMANN, Rechtsstaatlichkeit, S. 1028 f. Rz. 9; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 492 Rz. 2592 ff.; für eine Umschreibung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung unter dem Blickwinkel von Art. 21 Abs. 2 GG vgl. MAHLMANN, Schutz, S. 228 Rz. 46.

52 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 73 f.; ähnlich WARG, Extremismus, S. 573 f.; BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004, S. 5019.

53 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 73; ähnlich TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 179 Rz. 450 f. Der Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist auch ein feststehender Terminus des deutschen Verfassungsrechts (vgl. nur Art. 10 Abs. 2, Art. 11 Abs. 2 und Art. 18 GG). An dieser Stelle ist er nicht in diesem Sinne zu verstehen, sondern als Bezeichnung für die demokratischen Mindestbedingungen, die moderne westliche Demokratien und somit auch die Schweiz kennzeichnen.

dd) Gewalt kein notwendiges Begriffsmerkmal

Extremismus wird regelmässig mit Gewalttätigkeiten assoziiert. Wie noch zu zeigen sein wird, übernimmt die Anwendung von Gewalt im Zusammenhang mit extremistischen Erscheinungen in der Tat vielfältige Funktionen.[54] Für die soeben erarbeitete Definition, wonach Extremismus für die Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung steht, stellt die Anwendung von Gewalt allerdings kein notwendiges Merkmal dar. Der Begriff des Extremismus bezeichnet vorab eine innere Überzeugung, nämlich die Feindlichkeit gegenüber einem oder mehreren Kernelementen der Demokratie im Sinne eines politischen Ordnungssystems, das auf Meinungsfreiheit, dem allgemeinen Stimm- und Wahlrecht sowie der Gewaltenteilung basiert.[55] Eine Aussage darüber, ob und mit welchen Mitteln diese Überzeugung zum Ausdruck kommt, trifft der Begriff des Extremismus hingegen nicht.[56] Wenn im Folgenden von Extremismus oder extremistischen Bestrebungen die Rede sein wird, ist die Anwendung von und die Bereitschaft zur Gewalt entsprechend nicht zwangsläufig mitgemeint.

c) Abgleich mit dem positiven Recht

Der Begriff des Extremismus findet im positiven Recht wie erwähnt nicht oft Verwendung. Es fehlt ihm wie bereits erwähnt auch an einer Legaldefinition, weshalb das hier massgebliche Begriffsverständnis – Extremismus als Feindlichkeit gegenüber der freiheitlich-demokratischen Grundordnung – auf anderem Weg hergeleitet werden musste.[57] Ein Abgleich mit den positivrechtlichen Vorkommen des Extremismusbegriffs zeigt aber, dass der Gesetzgeber dort, wo er auf diesen Begriff zurückgreift, von einem Verständnis auszugehen scheint, das mit der hier wiedergegebenen Definition in weiten Teilen übereinstimmt.

Nachweisen lässt sich das am Nachrichtendienstgesetz, in dem der Begriff des Extremismus, soweit ersichtlich, als einzigem formell-gesetzlichem Erlass ausdrücklich verwendet wird. Am deutlichsten zutage tritt das gesetzgeberische Verständnis des Extremismusbegriffs dabei in Art. 19 NDG, der die Auskunfts- und Meldepflicht von Behörden des Bundes und der Kantone gegenüber dem Nachrichtendienst des Bundes regelt. Als gewalttätig-extremistische Aktivitäten gelten danach «Bestrebungen von Organisationen, welche die demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen ablehnen und

54 Vgl. unten, 1. Kapitel II.2.b).

55 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 51.

56 Ähnlich BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004, S. 5019.

57 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.b).

zum Erreichen ihrer Ziele Gewalttaten verüben, fördern oder befürworten» (vgl. Art. 19 Abs. 2 lit. e NDG). Im Hinblick auf das gesetzgeberische Verständnis des Extremismusbegriffs lassen sich aus dieser Bestimmung im Wesentlichen zwei Schlussfolgerungen ziehen:

— Erstens steht Extremismus auch nach dem gesetzgeberischen Verständnis für die Ablehnung von zentralen Elementen der geltenden Staatsordnung. Diese werden in Art. 19 Abs. 2 lit. e NDG als «demokratische und rechtsstaatliche Grundlagen» bezeichnet. Bestätigt wird diese Auffassung durch einen Blick auf die Zweckbestimmungen des Nachrichtendienstgesetzes. Es soll einen Beitrag zur Sicherung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen der Schweiz sowie zum Schutz der Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung und der verfassungsrechtlichen Grundordnung leisten (vgl. Art. 2 lit. a und Art. 3 lit. a NDG). Daraus folgt ebenfalls, dass sich der Gesetzgeber des Extremismusbegriffs bedient, um Überzeugungen zu bezeichnen, welche zentrale Merkmale der heutigen staatlichen Ordnung wie die Grundsätze von Demokratie und Rechtsstaat ablehnen.[58]
— Die zweite Schlussfolgerung betrifft das Verhältnis zur Gewalt. Das Nachrichtendienstgesetz verbindet den Begriff des Extremismus stets ausdrücklich mit dem Element der Gewalttätigkeit (vgl. etwa Art. 5 Abs. 6 [«gewalttätig-extremistische Tätigkeiten»] oder Art. 6 Abs. 1 lit. a Ziff. 5 [«gewalttätige[r] Extremismus»] NDG). Damit grenzt der Gesetzgeber in erster Linie die Kompetenzen des Nachrichtendienstes ein.[59] Gleichzeitig gibt er aber auch zu erkennen, dass Gewalt kein zwingendes Begriffsmerkmal des Extremismus darstellt. Jedenfalls wäre die konsequente Kombination von Gewalt und Extremismus im Nachrichtendienstgesetz überflüssig, wenn es Extremismus ohne Gewalt nach der Vorstellung des Gesetzgebers gar nicht gäbe. Folglich bilden Extremismus und Gewalt auch nach dem gesetzgeberischen Verständnis nicht zwingend ein Begriffspaar.[60]

d) Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Begriff des Extremismus für die Zwecke der vorliegenden Arbeit in einem rechtlichen Sinne zu verstehen ist, wobei dem schweizerischen Recht eine eigentliche Legaldefinition des Extremismus fremd ist. Zur Herleitung der Begriffsbedeutung ist daher auf ein

58 Ähnlich auch BUNDESRAT, Extremismusbericht 2021, S. 3; BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004, S. 5019.

59 Vgl. TSCHANNEN, Normenarchitektur, S. 40 Rz. 66; GERTSCH/STÄHLI, Staatsschutz, S. 413 f. Rz. 30 (Fn. 104); BUNDESRAT, Extremismusbericht 2021, S. 3.

60 Ähnlich auch KELLER, Politische Polizei, S. 205.

theoretisch-deduktives Vorgehen abzustellen. Danach bezeichnet Extremismus all jene Einstellungsmuster, die eines oder mehrere Kernelemente ablehnen, die für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung unabdingbar sind. Zu diesen Kernelementen zählt insbesondere die regelmässige Durchführung allgemeiner und freier Wahlen, der grundrechtliche Schutz der politischen Kommunikation, das Legalitätsprinzip sowie die Gewaltenteilung und die Einhaltung von grundlegenden Gerechtigkeitsstandards wie der Schutz der Menschenwürde und der Rechtsgleichheit. Kein notwendiges Merkmal des Extremismusbegriffs ist die Anwendung von Gewalt. Ein vergleichbares Begriffsverständnis legt der Gesetzgeber an den Tag, was sich anhand nachrichtendienstlicher Bestimmungen nachweisen lässt.

2. Extremistische Vorgehensweisen

Nach dem Dargelegten bezieht sich der Begriff des Extremismus vorab auf die innere Ebene der Überzeugung: Ein Extremist definiert sich dadurch, dass er gegenüber der freiheitlich-demokratischen Grundordnung eine feindliche Haltung einnimmt.[61] Diese Überzeugung muss nicht zwingend mit Äusserungen oder Handlungen in der Aussenwelt zum Ausdruck kommen.[62] Tut sie es doch, kann idealtypisch zwischen zwei Ausdrucksformen differenziert werden, nämlich der Anwendung demokratischer und dem Einsatz undemokratischer Mittel.[63]

a) Demokratische Mittel

aa) Beteiligung am politischen Prozess

Freiheitlich-demokratisch verfasste Staaten zeichnen sich wie erwähnt durch eine grundsätzliche Offenheit des politischen Prozesses aus. Der freie und gleichberechtigte Meinungskampf zwischen verschiedenen politischen Ideen und Strömungen ist ein charakteristisches Merkmal von Demokratien. Abgesichert wird diese Freiheit des öffentlichen Diskurses durch ein ganzes Bündel von grundrechtlichen Gewährleistungen, wie z.B. die Kommunikationsgrundrechte oder die politischen Rechte gemäss Art. 34 BV.[64] Eine mögliche Vorgehensweise zur Realisierung extremistischer Zielsetzungen stellt die reguläre Beteiligung an diesem grundrechtlich abgesicherten politischen Prozess dar. Extremistische Einzelpersonen oder Gruppierungen können

61 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 92.

62 WARG, Extremismus, S. 573.

63 Ähnlich MAHLMANN, Schutz, S. 214 f. Rz. 11 f.

64 Vgl. dazu ausführlich unten, 3. Kapitel

unter Inanspruchnahme demokratischer Mittel versuchen, eine Mehrheit der Stimmbevölkerung für ihre Überzeugungen zu gewinnen, um die freiheitlich-demokratische Grundordnung auf politischem Weg aus den Angeln zu heben.[65] Somit ist denkbar, dass extremistische Ziele auf grundsätzlich legale Weise verfolgt werden, die sich rein äusserlich nicht vom Vorgehen unterscheidet, das der Demokratie freundlich gesinnte Akteure an den Tag legen.

bb) Demokratisches Dilemma

Der Umgang mit extremistischen Protagonisten, die sich in dieser Weise der grundrechtlich geschützten Freiheiten bedienen, stellt den demokratischen Staat vor ein Dilemma.[66] Wehrt er sich gegen den Gebrauch demokratischer Grundfreiheiten, der auf eine Beseitigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung abzielt, handelt er den Prinzipien zuwider, auf denen er selbst beruht. Lässt er extremistische Gruppierungen hingegen gewähren, nimmt er die Möglichkeit in Kauf, dass es auf demokratischem Weg zur Abschaffung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung kommt.[67] Der Staat steht also vor der Entscheidung, extremistische Gruppierungen und ihre Standpunkte aus dem politischen Spektrum auszuschliessen und demokratische Prinzipien zu beschränken – oder sie gewähren zu lassen, womit er ihnen aber eine Möglichkeit zur Abschaffung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung eröffnet. In beiden Fällen handelt es sich um eine Entscheidung zulasten der Demokratie.[68] Diese Zwangslage wird gemeinhin als *demokratisches Dilemma* bezeichnet.[69]

cc) Streitbare und offene Demokratien

Anhand ihrer jeweiligen Antwort auf das Problem dieses demokratischen Dilemmas lassen sich im Wesentlichen zwei Grundtypen von Demokratien auseinanderhalten.[70] Als *streitbare Demokratien* gelten demnach Staaten,

65 Ähnlich zum Ganzen MAHLMANN, Schutz, S. 211 Rz. 3 und S. 214 f. Rz. 11 f.; BUENO, Destin, S. 182 und S. 190 f.; vgl. auch BOVENTER, Grenzen, S. 75; AUBERT, Bundesstaatsrecht II, S. 949 Rz. 2154; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 179 Rz. 450.

66 Vgl. LOEWENSTEIN, Verfassungslehre, S. 348 ff.; BOVENTER, Grenzen, S. 16 ff.

67 Vgl. LOEWENSTEIN, Verfassungslehre, S. 348; BOVENTER, Grenzen, S. 17 f.; zu dieser Problemlage auch MAHLMANN, Schutz, S. 217 Rz. 19; ALTER, Eingriffsschwelle, S. 85.

68 Vgl. ALTER, Eingriffsschwelle, S. 86; LOEWENSTEIN, Verfassungslehre, S. 349; vgl. zu diesem Spannungsfeld auch MAHLMANN, Schutz, S. 212 Rz. 5.

69 Vgl. LOEWENSTEIN, Verfassungslehre, S. 348 ff.; BOVENTER, Grenzen, S. 17 f.; KAILITZ, Politischer Extremismus, S. 211; ALTER, Eingriffsschwelle, S. 85; STRUTH, Hassrede, S. 37 ff.; GERLACH, Verbotspraxis, S. 57.

70 Vgl. BOVENTER, Grenzen, S. 57 f.; PFERSMANN, Militant Democracy, S. 53 ff.; BUENO, Destin, S. 186; STRUTH, Hassrede, S. 39 ff., insbes. S. 44.

deren verfassungsrechtliche Konzeption eine Beschränkung ihrer eigenen Grundsätze der Freiheit und Gleichheit vorsieht, um die freiheitlich-demokratische Grundordnung vor Veränderungen mit demokratischen Mitteln zu schützen.[71] In streitbaren Demokratien ist die Ausübung von Grundfreiheiten an eine normative Grenze gekoppelt. Danach dürfen die Kernprinzipien der demokratischen Staatsordnung im Ergebnis selbst auf politischem Weg nicht zur Disposition gestellt werden.[72] Die Einhaltung der formellen Spielregeln der Demokratie durch extremistische Gruppierungen hindert den Staat folglich nicht daran, Massnahmen gegen sie zu treffen. Dabei erfolgt die Umsetzung des Konzepts einer streitbaren Demokratie in aller Regel über die Beschränkung von Grundrechten, namentlich der Meinungs- und der Vereinigungsfreiheit.[73] Der Begriff der streitbaren bzw. militanten Demokratie wurde namentlich durch LOEWENSTEIN geprägt, der sich in den 1930er Jahren mit der Frage auseinandersetzte, inwieweit institutionelle Gründe zum Scheitern der Weimarer Republik führten.[74]

Im Unterschied zu streitbaren Demokratien räumen *offene Demokratien*[75] sämtlichen politischen Positionen dieselbe Chance zur Machterringung und Umsetzung ihres Programms ein.[76] Im Vertrauen darauf, dass extremistische Kräfte im freien politischen Meinungskampf keine Mehrheit erringen werden, verzichten offene Demokratien auf Massnahmen, die gegen die Abschaffung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung auf politischem Weg gerichtet sind. Kennzeichnend für offene Demokratien im so verstandenen Sinne sind die weitreichenden Gestaltungsmöglichkeiten des Verfassungsgebers,

---

71 Vgl. BOVENTER, Grenzen, S. 75; BUENO, Destin, S. 182 f.; MAHLMANN, Schutz, S. 212 Rz. 5 und S. 217 ff. Rz. 19 ff.; vgl. weiter BRUNNER, Behandlung, S. 4 f.; zum ideengeschichtlichen Hintergrund PAPIER/DURNER, Streitbare Demokratie, S. 345 ff. Weitere verwendete Bezeichnungen für diesen Grundtypus sind etwa «militante» oder «wehrhafte» Demokratie; vgl. BUENO, Destin, S. 183; BOVENTER, Grenzen, S. 18 ff.; THIEL, Wehrhafte Demokratie, S. 5 f.; zur Kritik am Konzept der streitbaren Demokratie unter dem Blickwinkel des deutschen Rechts vgl. THIEL, Wehrhafte Demokratie, S. 9 ff.

72 Vgl. BOVENTER, Grenzen, S. 75; PAPIER/DURNER, Streitbare Demokratie, S. 349; MAHLMANN, Schutz, S. 232 Rz. 53.

73 Vgl. BUENO, Destin, S. 186 ff.; MAHLMANN, Schutz, S. 232 Rz. 53; BOVENTER, Grenzen, S. 67 ff. und S. 75; CAPOCCIA, Militant Democracy, S. 213; BRUNNER, Behandlung, S. 97.

74 Vgl. LOEWENSTEIN, Militant Democracy I, S. 430 ff.; LOEWENSTEIN, Militant Democracy II, S. 644 ff., sowie LOEWENSTEIN, Verfassungslehre, S. 348 ff. Dazu auch AVINERI, Introduction, S. 1; zur Ideengeschichte der streitbaren Demokratie PFERSMANN, Militant Democracy, S. 47 f.

75 Vgl. zum Begriff der offenen Demokratie in Abgrenzung zu streitbaren Demokratien PFERSMANN, Militant Democracy, S. 53 ff., und THIEL, Wehrhafte Demokratie, S. 5 ff. Weitere Bezeichnungen für diesen Grundtypus der Demokratie sind «(wert-)neutrale» oder «wertrelativistische» Demokratie, vgl. BOVENTER, Grenzen, S. 57 f.; BRUNNER, Behandlung, S. 73 f.

76 Vgl. BUENO, Destin, S. 186; BOVENTER, Grenzen, S. 57 f.; BRUNNER, Behandlung, S. 74.

der grundsätzlich jede politische Idee umsetzen kann. Dazu zählt letztlich auch die Abschaffung der Demokratie selbst.[77] Wie noch zu zeigen sein wird, deuten verschiedene verfassungsrechtliche Aspekte darauf hin, dass die schweizerische Rechtsordnung eher dem Typus einer offenen Demokratie entspricht.[78]

b) Undemokratische Mittel

aa) Primäres Mittel: Gewalt

Die Verfolgung extremistischer Ziele kann nicht nur mit demokratischen, sondern auch mit undemokratischen Mitteln erfolgen. Staatliche Massnahmen gegen den Einsatz undemokratischer Mittel wecken dabei weder in streitbaren noch in offenen Demokratien grundsätzliche Bedenken, zumal sich das demokratische Dilemma in diesen Fällen nicht in vergleichbarer Weise stellt.[79] Als undemokratisches Mittel, das für extremistische Zwecke eingesetzt werden kann, steht die Anwendung von Gewalt weit im Vordergrund.[80] Der Begriff der Gewalt wird hier in Anlehnung an die strafrechtliche Definition als Ausübung von physischem Zwang auf Personen oder Sachen verstanden.[81] Dabei bleibt zu beachten, dass der Gewalt im Zusammenhang mit extremistischen Bestrebungen verschiedene Funktionen zukommen können. Für die vorliegenden Zwecke ist im Wesentlichen zwischen einer instrumentellen und einer kommunikativen Funktion der Gewalt zu unterscheiden.

bb) Instrumentelle Funktion von Gewalt

Von instrumenteller Funktion der Gewalt wird gesprochen, wenn sie ein präzis bestimmtes Ziel verfolgt, das sich hauptsächlich in jener Veränderung der physischen Umwelt erschöpft, die sich unmittelbar aus dem Gewaltakt selbst ergibt.[82] Bezogen auf das extremistische Ziel, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu beseitigen, hat Gewalt namentlich dann eine instrumentelle Funktion, wenn Extremisten sie einsetzen, um unmittelbar auf einen Umsturz der demokratischen Ordnung hinzuwirken. In diesem Fall bezweckt die Gewaltanwendung eine dauerhafte Durchbrechung des

---

77 Vgl. BUENO, Destin, S. 186; PFERSMANN, Militant Democracy, S. 54; STRUTH, Hassrede, S. 47; BOVENTER, Grenzen, S. 58.

78 Vgl. unten, 2. Kapitel II. Im Hinblick auf die Legitimation des strafrechtlichen Staatsschutzes nahm bereits RUTZ, Gefährdung, S. 214 ff., eine ähnliche Analyse zur Verortung der schweizerischen Demokratie vor.

79 Vgl. BOVENTER, Grenzen, S. 75 und S. 242; STRUTH, Hassrede, S. 47 f.

80 Ähnlich BACKES/JESSE, Extremismusforschung, S. 34; JASCHKE, Extremismus, S. 39; KAILITZ, Politischer Extremismus, S. 26 f.; BÖTTICHER/MAREŠ, Extremismus, S. 228.

81 Vgl. STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht BT I, S. 105 f. Rz. 5 f.

82 Vgl. WALDMANN, Strategien, S. 22.

staatlichen Gewaltmonopols, das die Aufrechterhaltung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung sicherstellen sollte. Gelingt die Beseitigung des staatlichen Gewaltmonopols, treten die Betreiber des Umsturzes an die Stelle der rechtmässigen, demokratisch legitimierten Behörden. Sie versetzen sich damit in die Lage, an deren Stelle hoheitliche Befugnisse auszuüben und ihr extremistisches Programm umzusetzen.[83]

Gegen extremistisch motivierte, instrumentelle Gewalt in diesem Sinne hat der Staat je nach personellem Ursprung eines möglichen Umsturzes andere Abwehrmassnahmen zu ergreifen: Gegen den Umsturz durch Personen, die ausserhalb der staatlichen Sphäre zu verorten sind (Umsturz von aussen), ist der Staat in letzter Konsequenz darauf angewiesen, über ausreichende Gewaltmittel zur Abwehr entsprechender Angriffe zu verfügen. Die freiheitlich-demokratische Grundordnung kann aber auch durch Personen beseitigt werden, die kraft staatlicher Funktion mit den Befugnissen oder Mitteln zum Schutz ebendieser Ordnung ausgestattet sind (Umsturz von innen).[84] Neben einer Verteilung der staatlichen Gewalt auf verschiedene Träger, wie sie etwa für gewaltenteilige und föderalistische Staaten charakteristisch ist, hilft dagegen letzten Endes nur, die staatlichen Gewaltmittel keinen demokratiefeindlichen Personen anzuvertrauen, die sie zur Machtübernahme missbrauchen.[85] Sicherzustellen ist dies gegebenenfalls durch Kontrollmechanismen bei der Auswahl staatlicher Funktionäre.[86]

cc) Kommunikative Funktion von Gewalt

Neben einer instrumentellen kann Gewaltakten auch eine kommunikative Funktion zukommen. Das ist der Fall, wenn die Gewaltanwendung eine symbolische Komponente aufweist, die vom Publikum als solche wahrgenommen und verstanden wird. Anstelle der unmittelbaren Veränderung der Umwelt wie bei instrumentell eingesetzter Gewalt steht bei der kommunikativen Funktion der Gewalt die Vermittlung einer Botschaft im Vordergrund. Als Vehikel der Bedeutungsvermittlung kann Gewalt dabei grundsätzlich jede Aussage transportieren.[87] Mithin taugt sie auch zur Verbreitung extremistischer Botschaften.[88]

83 Ähnlich MAHLMANN, Schutz, S. 214 Rz. 11; RUTZ, Notwendigkeit, S. 354.

84 Ähnlich Botschaft BWIS 1994, S. 1147; RUTZ, Notwendigkeit, S. 360 ff.; MAHLMANN, Schutz, S. 224 Rz. 38; RUTZ, Gefährdung, S. 27 und S. 99 ff.; BUMBACHER, Schranke, S. 87 f.

85 Ähnlich MAHLMANN, Schutz, S. 224 Rz. 38; Botschaft BWIS 1994, S. 1147.

86 Diesem Zweck dienen unter anderem die Personensicherheitsprüfungen gemäss Art. 19 ff. BWIS; vgl. BLEICKER, Contrôles de sécurité, S. 159.

87 Vgl. WALDMANN, Strategien, S. 22 f.; JASCHKE, Extremismus, S. 39.

88 Ähnlich ERMERT, Extremismus, S. 99 ff. und S. 105 ff.

Der Sinngehalt extremistischer Gewaltakte lässt sich nach verschiedenen Empfängern differenzieren. Als mögliche Adressaten der Botschaft kommen etwa der Staat, die allgemeine Öffentlichkeit, die eigene Gefolgschaft oder auch rivalisierende Organisationen in Frage, wobei der zu vermittelnde Sinngehalt je nach Empfängerkreis variieren kann.[89] Im vorliegenden Zusammenhang sind insbesondere zwei mögliche Aussagen von Gewalt als Kommunikationshandlung hervorzuheben, die im Folgenden als Artikulations- und Delegitimierungsfunktion von Gewalt bezeichnet werden.[90]

Zunächst macht ein extremistisch motivierter Kommunikationsakt, der mit der Anwendung von Gewalt einher geht, auf die Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung durch den Urheber aufmerksam. Er sorgt dafür, dass extremistisches Gedankengut in das Bewusstsein der Adressaten seiner Handlung rückt. In diesem Rahmen kommt dem Kommunikationsakt folglich *Artikulationsfunktion* zu.[91] Weiter stellen extremistische Gewaltakte jedenfalls punktuell auch das staatliche Gewaltmonopol in Frage und damit die Fähigkeit des demokratischen Verfassungsstaats, für Sicherheit und Ordnung zu sorgen.[92] Insofern kann extremistische Gewalt in den Augen der Beobachter stets auch die Legitimität des staatlichen Herrschaftsanspruchs in Zweifel ziehen *(Delegitimierungsfunktion)*. Eine besondere Form der Gewaltanwendung mit kommunikativer Funktion, die durch ihre Planmässigkeit und Intensität hervorsticht, stellt der Terrorismus dar.[93]

3. Semantisches Umfeld

a) Terrorismus

Der Begriff des Extremismus ist nach verschiedenen Seiten von seinem begrifflichen Umfeld abzugrenzen. Häufig im Zusammenhang mit dem Extremismusbegriff anzutreffen ist der Begriff des Terrorismus.[94] Ein allgemein anerkanntes Verständnis dieses Begriffs existiert dabei nicht.[95] BERNARD legt allerdings überzeugend dar, dass Terrorismus bloss eine Methode darstellt,

89 Vgl. WALDMANN, Kommunikation, S. 52 f.

90 Vgl. für weitere denkbare Kommunikationsfunktionen von Gewalt BÖTTICHER/MAREŠ, Politischer Extremismus, S. 237 f., m.w.H.

91 Ähnlich JASCHKE, Extremismus, S. 37 ff. und S. 45; vgl. BÖTTICHER/MAREŠ, Politischer Extremismus, S. 237.

92 Vgl. zum Gewaltmonopol auch unten, 2. Kapitel II.3.b)bb).

93 Ähnlich JASCHKE, Extremismus, S. 38; BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004, S. 5020. Zum Begriff des Terrorismus sogleich unten, 1. Kapitel II.3.a).

94 Vgl. auch BUNDESRAT, Extremismusbericht 2021, S. 6 f.

95 Vgl. BERNARD, L'état de droit, S. 79 f.; Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6435.

die nicht mit einer spezifischen Idee von Staat und Gesellschaft einhergeht.[96] Danach liegt ein terroristischer Akt vor, wenn aus politischen Motiven mit grosser Brutalität gegen mehr oder weniger willkürlich ausgewählte Opfer vorgegangen wird, die mit dem eigentlich verfolgten Ziel nicht unmittelbar in Verbindung stehen und somit vorwiegend aus symbolischen Gründen getroffen werden.[97] Das Element des politischen Motivs ist dabei in einem weiten Sinne zu verstehen. Es kann auch auf religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen beruhen. Dem Motiv eines terroristischen Akts muss weiter nicht zwingend ein demokratiefeindlicher, d.h. im hier verstandenen Sinne extremistischer Impetus zugrunde liegen. Insbesondere in totalitären Staaten ist auch die Anwendung terroristischer Methoden denkbar, die von der Vision einer Demokratisierung der Gesellschaft getrieben ist.[98]

Damit lässt sich festhalten, dass den Begriffen Extremismus und Terrorismus grundsätzlich keine übereinstimmende Bedeutung zukommt.[99] Extremismus meint hier die Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Ordnung. Extremistische Bestrebungen gehen dabei nicht zwingend mit Gewalttätigkeiten einher. Terrorismus bezeichnet demgegenüber eine spezifische Methode der Gewaltanwendung, die keine bestimmte politische Ausrichtung aufweist. Terroristische Methoden können aber zu extremistischen Zwecken eingesetzt werden.

Das ist der Fall, wenn aus demokratiefeindlicher Motivation massive Gewalttaten gegen symbolische Ziele verübt werden, die zwecks Verbreitung maximalen Schreckens weitgehend willkürlich ausgesucht werden.[100] Terrorismus stellt in diesem Fall wie gesehen eine Unterform von extremistisch motivierter Gewalt mit kommunikativer Funktion dar. Die Grenze zwischen der Verübung «einfacher» Gewalttaten, gestützt auf eine extremistische Motivlage, und terroristischem Vorgehen verläuft dabei fliessend. Sie ist nach der Intensität der Gewalt, der Brutalität des Vorgehens und dem Grad der Strategie zu ziehen, der ihrem Einsatz zugrunde liegt.[101]

b) Radikalismus

Ebenfalls oft in einem Zug mit dem Begriff des Extremismus wird jener des Radikalismus genannt. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird diesen Begriffen

96 Vgl. BERNARD, L'état de droit, S. 81 ff., mit zahlreichen Hinweisen.

97 Vgl. BERNARD, L'état de droit, S. 87 ff.; ähnlich WALDMANN, Kommunikation, S. 49.

98 Vgl. BERNARD, L'état de droit, S. 91 f.

99 Ähnlich BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004, S. 5020.

100 Im Ergebnis ähnlich ERMERT, Extremismus, S. 30 f.; BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004, S. 5020.

101 Ähnlich BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004, S. 5020, und oben, 1. Kapitel II.2.b).

regelmässig ein übereinstimmender Sinngehalt beigemessen, was jedoch abzulehnen ist. Nach zutreffendem Verständnis ergeben sich zwischen den beiden Begriffen kaum inhaltliche Überschneidungen. Etymologisch geht der Begriff des Radikalismus auf die lateinische Bezeichnung für Wurzel (‹radix›) zurück. Radikal bedeutet daher «die Wurzel betreffend», sodass ein Radikaler eine Person bezeichnet, die den Ursachen eines Problems auf den Grund gehen will und ihren Standpunkt mit besonderer Konsequenz vertritt.[102] Im Unterschied zum Begriff des Extremismus trifft jener des Radikalismus keine Aussagen zur Haltung gegenüber der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Mit anderen Worten können auch *demokratiefreundliche* Positionen in radikaler Weise vertreten werden. Ausserdem ist nicht jede Person, die extremistischem Gedankengut nahesteht, in ihrer Haltung gleichermassen radikal. Folglich ist eine Gleichsetzung der Begriffe ‹Radikalismus› und ‹Extremismus› zu vermeiden.

c) Staatsgefährlichkeit

Beim Begriff der Staatsgefährlichkeit handelt es sich um einen älteren Terminus des schweizerischen Verfassungsrechts.[103] In der Bundesverfassung fand er zuletzt im Zusammenhang mit der Vereinsfreiheit gemäss Art. 56 BV 1874 Verwendung. Gemäss dieser Bestimmung hatten Bürger das Recht, Vereine zu bilden, sofern solche weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich waren. Der Begriff der Staatsgefährlichkeit wurde mit dem Erlass der BV 1999 aufgegeben, wobei über seine Bedeutung im Einzelnen nie restlos Einigkeit herrschte[104] und seiner Verwendung schon früh sehr grundsätzliche Bedenken entgegenschlugen.[105] Obwohl dem Begriff in der heutigen Rechtsordnung kaum mehr Bedeutung zukommt,[106] verdient er an dieser Stelle kurz Beachtung, da er teilweise mit

102 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 19; JESSE, Grundlagen, S. 51 f.; KELLER, Politische Polizei, S. 184 f.; ähnlich BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004, S. 5020.

103 Vgl. dazu jüngst STÄHLI, Verbot, S. 14 ff. Rz. 32 ff.

104 Vgl. MALINVERNI, Kommentar BV 1874, N. 14 zu Art. 56 BV 1874; AUBERT, Bundesstaatsrecht II, S. 948 ff. Rz. 2153 f.; KAPPELER, Staatsgefährlichkeit, S. 187 ff.

105 Vgl. KAPPELER, Staatsgefährlichkeit, S. 192, wonach «der Staatsgefährlichkeitsbegriff [...] juristisch eine taube Nuss» sei; BONHÔTE, Liberté d'association, S. 190; GIACOMETTI/FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 386; STÄHLI, Verbot, S. 15 Rz. 36 m.H.

106 Vgl. ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 15 zu Art. 23 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 271 Rz. 1; Botschaft BV 1999, S. 168. Soweit ersichtlich, findet sich der Begriff bloss noch in der Marginalie zu Art. 275bis StGB («Staatsgefährliche Propaganda») und in Art. 2 Abs. 1 lit. p des Vertrags zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland vom 23. November 1964 über die Einbeziehung der Gemeinde Büsingen am Hochrhein in das schweizerische Zollgebiet (SR 0.631.112.136). Nach einer jüngeren

einem Sinn belegt wurde, der gewisse Ähnlichkeiten mit der hier verwendeten Definition des Extremismusbegriffs aufweist.[107]

Als staatsgefährlich wurde in der älteren Literatur mitunter ein Verhalten bezeichnet, mit dem für die Einführung einer wesentlich anderen politischen Ordnung geworben wurde.[108] Indem sie gegenüber der freiheitlich-demokratischen Grundordnung eine feindliche Haltung einnehmen, stehen auch extremistische Überzeugungen für eine wesentlich andere Staatsordnung. In Bezug auf die Ablehnung demokratischer Kernprinzipien ergibt sich somit eine gewisse Übereinstimmung zwischen dem Bedeutungsgehalt der Staatsgefährlichkeit nach früherem Recht und der hier verwendeten Definition von Extremismus. Neben den Mindestbedingungen eines freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaats, deren Ablehnung das Definitionsmerkmal des Extremismus darstellt,[109] wurden im Sinne der Staatsgefährlichkeit indes noch weitere Aspekte zu den wesentlichen Punkten der politischen Ordnung gezählt. Das betraf namentlich den Föderalismus, aber auch das Ständemehr oder das staatliche Territorium in seiner gegenwärtigen Ausdehnung.[110] Eine freiheitlich-demokratische Grundordnung ist allerdings auch ohne diese Elemente denkbar. Der Begriff des Extremismus erweist sich damit im Verhältnis zu jenem der Staatsgefährlichkeit insgesamt als enger.

d) Weiteres Begriffsumfeld

Weitere Begriffe, die im Zusammenhang mit extremistischen Phänomenen häufig anzutreffen sind, weisen stark religiöse Assoziationen auf. Das trifft insbesondere auf den Fundamentalismus zu,[111] gilt aber ebenso für den Islamismus oder den Dschihadismus.[112] Sie bezeichnen die religiös motivierte

Auffassung soll der Begriff der Staatsgefährlichkeit eine Zusammenfassung der Gründe erlauben, die gemäss dem EGMR eine Einschränkung der Vereinigungsfreiheit rechtfertigen können. Für den Begriffsinhalt wird dann jedoch bei der älteren Staatsrechtslehre angeknüpft, wonach Staatsgefährlichkeit eine Gefahr für unverzichtbare Bestandteile des schweizerischen Staatswesens meinen soll (vgl. STÄHLI, Verbot, S. 13 ff. Rz. 27 ff.).

107 Vgl. KAPPELER, Staatsgefährlichkeit, S. 125 ff.; BRUNNER, Behandlung, S. 250 ff. und S. 266 ff.

108 Vgl. KAPPELER, Staatsgefährlichkeit, S. 134; BRUNNER, Behandlung, S. 267; für einen Überblick zur älteren Literatur vgl. RUTZ, Gefährdung, S. 214 ff. (dort Fn. 1 und 2).

109 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.b)cc).

110 Vgl. KAPPELER, Staatsgefährlichkeit, S. 150 ff.; BRUNNER, Behandlung, S. 267 f.

111 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 29; JESSE, Grundlagen, S. 51; ähnlich BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004, S. 5022 und S. 5046. Der Begriff des Fundamentalismus ist indes nicht zwingend religiös konnotiert, vgl. JASCHKE, Extremismus, S. 113 ff.

112 Vgl. BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004, S. 5046.

Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, die mit Gewalt einhergeht (Dschihadismus) oder mit Gewalt einhergehen kann (Fundamentalismus, Islamismus). Mit ihrem religiösen Bezug umreissen die Begriffe ein spezifisches Spektrum demokratiefeindlicher Strömungen und stellen insofern blosse Unterbegriffe zum Extremismus dar.[113]

4. Ergebnis

Unter den Begriff des Extremismus fallen Überzeugungen, die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung feindlich gegenüberstehen. Die Anwendung von Gewalt stellt dabei kein begriffsnotwendiges Merkmal des Extremismus dar. Die freiheitlich-demokratische Grundordnung steht für die Kernelemente von Demokratie und Rechtsstaat wie z.B. das allgemeine und freie Wahlrecht, den grundrechtlichen Schutz der politischen Kommunikation und die Gewaltenteilung sowie grundlegende Gerechtigkeitsprinzipien wie Menschenwürde und Rechtsgleichheit. Extremistische Organisationen sind demnach Zusammenschlüsse von Personen, die sich gegen eines oder mehrere dieser Kernelemente richten. Extremistische Bestrebungen können dabei sowohl auf demokratischem als auch auf undemokratischem Weg verfolgt werden. Im letzteren Fall übernimmt das Mittel der Gewalt neben einer instrumentellen auch eine kommunikative Funktion. Zu beachten bleibt, dass die Begriffe des Terrorismus, des Radikalismus und der ältere verfassungsrechtliche Begriff der Staatsgefährlichkeit mit dem Extremismusbegriff nicht identisch sind, sondern eine unterschiedliche Bedeutung aufweisen.

III. Organisationsverbot als Regelungstypus

1. Allgemeines

a) Zweck der Ausführungen

Nachdem im vorangehenden Abschnitt der Begriff des Extremismus definiert und abgegrenzt wurde, widmen sich die folgenden Ausführungen dem Organisationsverbot als Regelungstypus. Dabei geht es einerseits um die Erarbeitung einer Typologie von für ein Verbot von extremistischen Organisationen charakteristischen Regelungselementen, die später einen systematischen Blick auf konkrete Verbotstatbestände erlauben soll. Andererseits bildet der Überblick zu den Regelungselementen eines Organisationsverbots das Fundament

113 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 27 ff.; JESSE, Grundlagen, S. 51.

für die spätere Diskussion grundrechtlicher Aspekte. Er liefert Anhaltspunkte dafür, welche Grundrechte das Verbot einer extremistischen Organisation tangieren kann.[114]

b) Methodik

Die folgenden Ausführungen basieren gedanklich auf einer deduktiven und einer induktiven Vorgehensweise. Ausgangspunkt bildet der Begriff «Organisationsverbot», wobei dieser Begriff wie in der Einleitung erwähnt für das Verbot einer Organisation im Einzelfall steht. Den folgenden Überlegungen liegt also die Vorstellung einer staatlichen Anordnung zugrunde, die ihrer Struktur nach wie folgt lauten könnte: «Die Organisation [xy] ist verboten.» Dieses Regelungselement wird im Folgenden als *Grundverbot* bezeichnet. Grundzüge und Reichweite des Grundverbots sind Thema der beiden nachfolgenden Abschnitte.[115] Da es hier um das Verbot von Organisationen mit extremistischer Ausrichtung geht, wird anschliessend erörtert, welche zusätzlichen Regelungselemente naheliegend erscheinen, um das Grundverbot abzusichern (Sicherungsmassnahmen).[116]

Punktuell flankiert wird dieser deduktive von einem induktiven Ansatz. Dieser stützt sich auf bestehende Verbotsnormen, um die Ergebnisse des deduktiven Vorgehens zu plausibilisieren. Zurückgegriffen wird dabei zum einen auf Bestimmungen des schweizerischen Rechts, die von ihrer Struktur her mit den hier zu untersuchenden Voraussetzungen für im Einzelfall erfolgende Verbote von extremistischen Organisationen übereinstimmen. Dazu zählen Art. 74 NDG und Art. 1 ff. BG «Al-Qaïda/IS» sowie Art. 78 ZGB.[117] Teilweise werden auch Seitenblicke auf das deutsche Recht geworfen, das mit den Regelungen zum Parteien- und Vereinsverbot ein ausgebautes und erprobtes Instrumentarium für Verbote von Organisationen im Einzelfall kennt.[118] Wie einleitend erwähnt nicht von Bedeutung sind demgegenüber die Vereinigungsdelikte des StGB, da sie einen anderen Regelungsansatz verfolgen.

114 Vgl. für eine andere Typologie von Verbotselementen STÄHLI, Verbot, S. 115 ff. Rz. 271 ff.

115 Vgl. unten, 1. Kapitel III.2 und 1. Kapitel III.3.

116 Vgl. unten, 1. Kapitel III.4.

117 Vgl. dazu ausführlich unten, 6. Kapitel.

118 Vgl. allgemein dazu BAUDEWIN, Vereinsverbot, S. 1049; KUNIG, Verbot, S. 384 ff.; HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 75 ff. und S. 200 ff.; MEIER, Parteiverbote, S. 139 ff.

2. Grundzüge eines Organisationsverbots

Ein Verbot ist eine verbindliche Anordnung, wonach etwas Bestimmtes zu unterlassen ist oder nach der etwas Bestimmtes nicht existieren darf.[119] Betrifft das Verbot wie im hier zu untersuchenden Fall eine Organisation, so stellt sein Bezugspunkt rein sprachlich einen Gegenstand und nicht eine bestimmte Handlung oder Tätigkeit dar: Mit dem Verbot einer Organisation wird zunächst die Existenz eines Zusammenschlusses von mehreren Personen, die sich zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks zusammengetan haben, hoheitlich untersagt.[120] Das Verbot umfasst *a fortiori* aber auch alle von der Organisation ausgehenden Handlungen und Tätigkeiten, da sich in ihnen der verbotene Weiterbestand der Organisation aktualisieren würde.[121]

Weiter reicht ein Organisationsverbot von der hier untersuchten Struktur ohne entsprechende Anordnung nicht. Dabei ist der Gedanke entscheidend, dass ein Organisationsverbot in der Gestalt des Grundverbots («Die Organisation [xy] ist verboten.») nur die Verbindung zwischen den im Verbotszeitpunkt vorhandenen Mitgliedern betrifft. Es zerschlägt bloss den konkreten organisatorischen Zusammenschluss und untersagt eine weitere Verfolgung des gemeinsamen Zwecks durch seine Mitglieder auf der Basis dieses spezifischen Zusammenschlusses. Hat eine bestimmte Handlung ihren Ursprung nicht in diesem organisatorischen Rahmen, fällt sie entsprechend auch nicht unter das Grundverbot. Namentlich führt ein Organisationsverbot für sich allein nicht zur Rechtswidrigkeit der Handlungsfelder, in denen sich die Organisation betätigt. Diese Handlungsfelder zu betreten, steht Personen, die sich unabhängig von der verbotenen Organisation bewegen, weiterhin frei. Der Grund dafür liegt in der spezifischen Stossrichtung des Organisationsverbots: Es knüpft an der Organisation als solcher an und erfasst bestimmte Aktivitäten nur indirekt, vermittels ihres Ursprungs im betreffenden organisatorischen Zusammenschluss. Ein Organisationsverbot im Sinne eines Grundverbots allein untersagt also nur die *Betätigung einer bestimmten Organisation*, nicht aber eine *bestimmte Tätigkeit* an sich.[122]

119 Vgl. DUDENREDAKTION, Wörterbuch, Eintrag «Verbot».

120 Zum Begriff der Organisation vgl. DUDENREDAKTION, Wörterbuch, Eintrag «Organisation».

121 Vgl. in diesem Sinne auch RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 105 f.; SPILLER, Vereinsverbot, S. 20; VON FELDMANN, Vereinigungsfreiheit, S. 26; GELBERG, Parteiverbotsverfahren, S. 220; teilweise abweichend hiervon STÄHLI, Verbot, S. 115 Rz. 271 f.

122 Vgl. in diesem Sinne auch PLANKER, Vereinsverbot, S. 109 f. und S. 122; GERLACH, Vereinsverbotspraxis, S. 94 f.; ähnlich STÄHLI, Verbot, S. 117 Rz. 280.

3. Reichweite des Grundverbots

a) Begründung von Rechtsverhältnissen

Der Erlass eines Organisationsverbots als Grundverbot begründet verschiedene Rechtsverhältnisse zwischen dem Staat, von dem das Verbot ausgeht, auf der einen Seite und den betroffenen Rechtssubjekten auf der anderen Seite.[123] Der Inhalt dieser Rechtsverhältnisse ist je nach Adressatenkreis zu differenzieren, wobei sich aufgrund der Struktur des Verbotsobjekts ‹Organisation› drei Adressatenkreise ergeben: Zu unterscheiden ist zwischen der Organisation als solcher, ihren Mitgliedern sowie Personen, die der Organisation nicht angehören (Nichtmitglieder).

b) Rechtsverhältnis zur Organisation

aa) Persönliche Reichweite

Beim Verbot einer Organisation rückt zunächst deren eigene rechtliche Beziehung zum Staat in den Vordergrund, von dem das Verbot ausgeht. Dabei gilt es vorab zwischen Organisationen mit und ohne Rechtspersönlichkeit zu differenzieren. Fehlt es einer Organisation an eigener Rechtspersönlichkeit, mangelt es auf der Ebene der Organisation an einem Anknüpfungspunkt, zu dem sich mit dem Verbot ein Rechtsverhältnis aufspannen liesse. Ein Organisationsverbot ist auch für diese Konstellation denkbar. Damit das Verbot gleichwohl Rechtswirkungen entfaltet, muss die Norm dann allerdings so ausgestaltet sein, dass sie unmittelbar auf die Organisationsmitglieder durchschlägt. Andernfalls zielt die Verbotsnorm ins Leere.[124]

Als mögliche Verbotsadressaten *mit* Rechtspersönlichkeit kommen im schweizerischen Recht in erster Linie die juristischen Personen des Bundesprivatrechts[125] und des kantonalen Rechts,[126] namentlich die Vereine nach Art. 60 ff. ZGB, in Frage. Ebenfalls dazu gezählt werden können Rechtsgemeinschaften, die nicht als eigentliche juristische Personen gelten, aber im Aussenverhältnis in vergleichbarer Weise rechtlich verselbständigt sind (z.B. die

123 Vgl. zum Begriff des (Verwaltungs-)Rechtsverhältnisses TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 426 f. Rz. 1142 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 171 Rz. 736; TSCHANNEN, Systeme, S. 90 Rz. 175.

124 Vgl. dazu sogleich unten, 1. Kapitel III.3.c)aa).

125 Vgl. Art. 52 Abs. 1 und Abs. 2 ZGB; für einen Überblick zu den juristischen Personen vgl. MEIER-HAYOZ/FORSTMOSER/SETHE, Gesellschaftsrecht, S. 62 Rz. 63 ff.; NIGGLI, Handkommentar Privatrecht Bd. I, N. 3 zu Art. 52 ZGB.

126 Vgl. Art. 59 Abs. 3 ZGB; MEIER-HAYOZ/FORSTMOSER/SETHE, Gesellschaftsrecht, S. 778 Rz. 9; REITZE, Basler Kommentar ZGB I, N. 21 ff. zu Art. 59 ZGB.

Kollektivgesellschaften nach Art. 552 ff. OR).[127] Alsdann ist zu berücksichtigen, dass die schweizerische Rechtsordnung die Rechtsfähigkeit von Personenzusammenschlüssen nach Massgabe des Rechts jenes Staates anerkennt, nach dem sie organisiert sind (vgl. Art. 150, Art. 154 Abs. 1 und Art. 155 lit. c IPRG).[128] Deshalb ist denkbar, dass ein Organisationsverbot auch rechtsfähige Vereinigungen nach ausländischem Recht erfasst. Seine unmittelbaren Rechtswirkungen bleiben für diesen Fall aufgrund des Territorialitätsprinzips räumlich auf das schweizerische Staatsgebiet beschränkt.[129]

bb) Sachliche Reichweite

(1) Aufgabe der Existenz

Näher zu bestimmen bleibt, was ein Verbot für die betroffene Organisation in sachlicher Hinsicht bedeutet. Ein Verbot richtet sich wie dargelegt gegen den schieren Bestand der Organisation.[130] Entsprechend hat eine Organisation mit dem Erlass eines sie betreffenden Verbots ihre Existenz aufzugeben. Zwangsläufig untersagt ist damit auch jede weitere Betätigung der Organisation, da dies mit einer verbotswidrigen Perpetuierung ihrer Existenz einherginge. Verboten sind deshalb sämtliche Handlungen der Organisation, die ihren Fortbestand im *Innenverhältnis* bekräftigen, aber gleichermassen auch Aktivitäten, die auf eine Wirkung in der *Aussensphäre* abzielen. Die Organisation darf namentlich keine internen Versammlungen mehr abhalten, ihre Infrastruktur nicht mehr weiter betreiben und auch die organisationsinterne Kommunikation nicht mehr aufrechterhalten. Unzulässig sind des Weiteren öffentliche Versammlungen, Verlautbarungen oder andere Aktivitäten, die aus der Organisation hervorgehen.[131]

(2) Rechtliche Strukturen: Auflösung und Liquidation

Zu beachten ist, dass das Verbot einer Organisation zwar deren Weiterbestand untersagt, ihre rechtlichen Strukturen, sofern sie über solche verfügt, für sich

127 Vgl. RIEMER, Berner Kommentar I, Systematischer Teil N. 37; MEIER-HAYOZ/FORSTMOSER/SETHE, Gesellschaftsrecht, S. 86 Rz. 165.

128 Vgl. EBERHARD/VON PLANTA, Basler Kommentar IPR, N. 9 ff. zu Art. 154 ff. IPRG und N. 7 zu Art. 155 IPRG.

129 Vgl. für das deutsche Recht ausdrücklich § 18 VereinsG; dazu GROH, Kommentar Vereinsgesetz, N. 1 zu § 18 VereinsG; ALBRECHT, Kommentar Vereinsgesetz, N. 76 zu § 3 VereinsG.

130 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.b)bb).

131 Vgl. GERLACH, Vereinsverbotspraxis, S. 94 f.; ähnlich GELBERG, Parteiverbotsverfahren, S. 244; ZIRN, Parteienverbot, S. 187 f. und neuerdings ähnlich auch PAJAROLA, Bekämpfung, S. 89 Rz. 203.

jedoch nicht beseitigt.[132] Um die bestehenden Verhältnisse mit der durch das Verbot geschaffenen Rechtslage in Einklang zu bringen, sind folglich weitere Schritte erforderlich:[133] Erst die Auflösung und die Liquidation der Organisation beseitigen sämtliche ihrer rechtlichen Strukturen.[134] Gesetzliche Bestimmungen über ein Organisationsverbot sollten daher vorsehen, dass die Organisation gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Verbots aufzulösen ist.[135] Zumal bei extremistischen Organisationen sollte der Vollzug der anschliessenden Liquidation ausserdem durch staatliche Stellen erfolgen oder immerhin staatlicher Aufsicht unterstehen.[136]

Falls die gesetzliche Regelung keine hoheitliche Auflösung und Liquidation vorsieht, ist die Organisation gleichwohl dazu verpflichtet, weil ihr weiterer Fortbestand dem Verbot widersprechen würde. Trifft die Organisation zu diesem Zweck mangels anderweitiger Zuständigkeit eigene Vorkehrungen, so ist dies folglich – als Ausnahme vom Grundsatz, dass die Organisation nach dem Erlass eines Verbots jegliche Betätigung zu unterlassen hat – mit dem Verbot vereinbar. Handlungen der Organisation, die sich auf ihre Auflösung und Liquidation richten, sind in diesem Fall zur Umsetzung des Verbots erforderlich und stehen mit ihm in Einklang. In aller Regel unzulässig dürften aber immerhin Liquidationshandlungen von der Art sein, die Anlass für das Verbot der Organisation gaben (z.B. der Abverkauf von Propagandamaterial).

c) Rechtsverhältnis zu Mitgliedern der Organisation

aa) Persönliche Reichweite

Als weiterer Adressatenkreis eines Organisationsverbots fallen die Mitglieder der Organisation in Betracht. Dabei gilt es drei Varianten zu unterscheiden.

132 Vgl. HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 135; GELBERG, Parteiverbotsverfahren, S. 220 und S. 235; RIEMER, Vereine, S. 94; KICK, Verbotene juristische Person, S. 86 f.; STÄHLI, Verbot, S. 17 Rz. 41.

133 Vgl. RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 113.

134 Vgl. Art. 78 Abs. 1 i.V.m. Art. 58 ZGB und Art. 913 Abs. 1 i.V.m. Art. 740 Abs. 4 OR; ähnlich § 3 Abs. 1 VereinsG und § 32 Abs. 1 PartG; RIEMER, Berner Kommentar I, N. 2 zu Art. 57/58 ZGB; SAILER/MARX, Vereinsrecht, S. 1301 Rz. 48; GELBERG, Parteiverbotsverfahren, S. 220.

135 Vgl. Art. 78 Abs. 1 i.V.m. Art. 58 ZGB; ähnlich § 3 Abs. 1 VereinsG und § 32 Abs. 1 PartG; HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 136; VON FELDMANN, Vereinigungsfreiheit, S. 71; RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 106; GELBERG, Parteiverbotsverfahren, S. 220; GERLACH, Vereinsverbotspraxis, S. 91 ff.

136 Vgl. § 3 Abs. 1 Ziff. 1-3 und § 5 Abs. 1 VereinsG; GROH, Kommentar Vereinsgesetz, N. 24 zu § 3 VereinsG; SAILER/MARX, Vereinsrecht, S. 1301 Rz. 48, sowie RIEMER, Berner Kommentar II, N. 119 zu Art. 76-79 ZGB, wonach bei der Auflösung eines Vereins wegen Widerrechtlichkeit der Richter geeignete Liquidatoren ernennt.

— Die vom Verbot betroffene Organisation hat selber gar keine Rechtspersönlichkeit. Soweit das der Fall ist, existiert auf der Ebene des Kollektivs rechtlich kein Anknüpfungspunkt für das Verbot. Es kann auf der Ebene der Organisation von vornherein keine Wirkung entfalten. Die Verbotsnorm muss in diesem Fall so ausgestaltet sein, dass sie unmittelbar die Mitglieder der Organisation als Adressaten ins Recht fasst. Andernfalls zielt das Organisationsverbot wie gezeigt ins Leere.[137]
— Die Organisation ist rechtlich verselbständigt und das Verbot verpflichtet unmittelbar sowohl sie selbst als auch ihre Mitglieder. Direkte Adressaten der Verbotsnorm sind demnach neben der über eigene Rechtspersönlichkeit verfügenden Organisation auch ihre Mitglieder.
— Die Organisation ist rechtlich verselbständigt und unmittelbare Adressatin des Verbots ist allein sie selbst als rechtlich verselbständigte Struktur. Potentielle Adressaten einer solchen Verbotsnorm sind demnach nur Organisationen, die über eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Mit der Auflösung und der Liquidation der Organisation ist dem Verbot in diesem Fall bereits Genüge getan. Die Mitglieder der Organisation werden durch das Verbot nicht unmittelbar verpflichtet. Sie sind vom Verbot bloss indirekt betroffen, indem ihr rechtlich verselbständigter Überbau aufgelöst wird.[138]

Soweit es um das Verbot einer Organisation mit extremistischer Ausrichtung geht, stehen für die Ausgestaltung des Verbots die erste und zweite Variante im Vordergrund. Bei den Motiven für das Verbot einer extremistischen Organisation wird die Frage, ob die Organisation über eigene Rechtspersönlichkeit verfügt, in aller Regel bloss von untergeordneter Bedeutung sein. Die für das Verbot einer extremistischen Organisation ausschlaggebenden Gründe dürften nämlich viel eher auf faktischen und nicht auf rechtlichen Tatsachen beruhen, denen eine alleinige Anknüpfung auf der Ebene der juristischen Person nicht gerecht würde. Der faktischen Bedrohungsebene begegnet ein Verbot mit deutlich geringerer Vehemenz, wenn es nur zur Organisation als rechtlich verselbständigtem Subjekt eine Beziehung aufspannt und nicht auch zu den einzelnen Organisationsmitgliedern. Um über die Auflösung der rechtlich

137 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.b)aa).

138 Theoretisch denkbar wäre auch eine vierte Konstellation, in der die Verbotsnorm trotz rechtlich verselbständigter Organisation bloss die Organisationsmitglieder verpflichtet. Diese Variante ist im Ergebnis aber mit der dritten Konstellation deckungsgleich, weil der unmittelbare Durchgriff auf die Mitglieder auch die Organisation in der Gestalt einer juristischen Person lahmlegt, die von ihren Mitgliedern zwar rechtlich, aber nicht faktisch verselbständigt ist.

verselbständigten Struktur hinaus den *faktischen* Weiterbestand des extremistischen Zusammenschlusses zu verhindern, wird eine Verbotsnorm daher meist auch dann unmittelbar die Organisationsmitglieder ins Recht fassen müssen, wenn die Organisation über eigene Rechtspersönlichkeit verfügt.[139]

bb) Sachliche Reichweite

(1) Organisationsbasierte Tätigkeiten

Kommt dem Verbot einer extremistischen Organisation auch ihren Mitgliedern gegenüber unmittelbar rechtsgestaltende Wirkung zu, bedarf der Inhalt des betreffenden Rechtsverhältnisses der näheren Konkretisierung. Dabei ist im Blick zu behalten, dass das Objekt eines Organisationsverbots nur, aber immerhin der konkrete Zusammenschluss als solcher bildet: Verboten wird der weitere Bestand des Kollektivs.[140] Von den Mitgliedern der Organisation ist folglich verlangt, dass sie den bestehenden Personenzusammenschluss und ihre Mitgliedschaft aufgeben.[141] Die organisationsbezogenen Bande, die zwischen den Mitgliedern bestehen, sind allesamt aufzulösen. Die eigene Beteiligung am verbotenen Kollektiv aufrecht zu erhalten, ist den bisherigen Organisationsmitgliedern ebenso untersagt wie die Aufnahme neuer Mitglieder.

Das Verbot einer Organisation zieht weiter nach sich, dass sämtliche Tätigkeiten zu unterlassen sind, die auf Basis des organisatorischen Zusammenhalts vorgenommen werden (organisationsbasierte Tätigkeiten).[142] Die Mitglieder haben sämtliche Handlungen zu unterlassen, die eine Weiterführung oder den Erhalt der verbotenen Organisation bewirken.[143] Einzustellen sind namentlich alle Aktivitäten, die den weiteren Bestand der Organisation nach innen absichern. Zu denken ist etwa an Treffen der Mitglieder oder die interne Planung künftiger Aktionen. Darüber hinaus umfasst das Verbot alle nach aussen gerichteten Äusserungen oder Handlungen, welche die Mitglieder gestützt auf ihre Zugehörigkeit zum verbotenen Kollektiv für die Organisation vornehmen, also z.B. die Durchführung bereits geplanter Propaganda-

139 In diese Richtung gehen im Ergebnis auch Art. 74 Abs. 4 NDG und Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» (dazu unten, 6. Kapitel II und 6. Kapitel III.2); vgl. auch § 20 VereinsG; § 84 und § 85 StGB-DE; ähnlich auch HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 136; RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 106.

140 Vgl. oben, 1. Kapitel III.2.

141 Vgl. RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 106; GERLACH, Vereinsverbotspraxis, S. 94 f.; ALBRECHT, Kommentar Vereinsgesetz, N. 16 zu § 3 VereinsG.

142 Ähnlich zur Abgrenzung von organisationsbasiertem und organisationsfremdem Verhalten auch HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 151 ff.; GERLACH, Vereinsverbotspraxis, S. 94 f.

143 Vgl. PLANKER, Vereinsverbot, S. 110.

aktionen.[144] Soweit rechtliche Beziehungen zwischen den Mitgliedern bestehen und diese nicht bereits hoheitlich aufgelöst und liquidiert werden, trifft die Mitglieder sodann die Pflicht, alle diesbezüglich erforderlichen Schritte zu treffen, soweit sie mit dem Verbot im Einklang stehen.[145]

(2) Organisationsfremde Tätigkeiten

Im Unterschied zu organisationsbasierten Tätigkeiten beschlägt das Grundverbot von der organisatorischen Struktur losgelöste Tätigkeiten eines Mitglieds nicht. Der Grund dafür liegt in der Regelungsstruktur des Verbots, das an der Organisation und nicht an einer bestimmten Tätigkeit anknüpft.[146] Für sich allein umfasst ein Organisationsverbot als Grundverbot demnach keine Aktivitäten von Mitgliedern, die unabhängig vom verbotenen Kollektiv verfolgt werden (organisationsfremde Tätigkeiten).[147] Dies gilt selbst dann, wenn das Mitglied in Bereichen aktiv wird, die vor dem Erlass des Verbots noch von der Organisation besetzt waren. Diese Grenzziehung zwischen erlaubter organisationsfremder und verbotener organisationsbasierter Betätigung eines Organisationsmitglieds mag sich im Einzelfall als diffizil erweisen. Um die Reichweite eines Organisationsverbots für die Organisationsmitglieder abzustecken, ist sie nach Massgabe der konkreten Verbotsnorm gleichwohl unerlässlich.[148]

d) Rechtsverhältnis zu Nichtmitgliedern

Rechtsgestaltende Wirkung kommt dem Verbot einer Organisation auch gegenüber Personen zu, die ihr selber nicht angehören. Das ist allerdings nur insoweit der Fall, als ihnen das Verbot untersagt, sich an der nunmehr verbotenen Organisation als Mitglieder zu beteiligen und sich in deren Strukturen einzugliedern. Im Übrigen betrifft Nichtmitglieder das Verbot einer Organisation in der Gestalt eines Grundverbots nicht. In ihrer Handlungsfreiheit erfahren sie keine weitere Einschränkung.

Nach hier vertretener Auffassung fällt namentlich die Förderung (z.B. durch materielle oder ideelle Unterstützung) der verbotenen Organisation nicht in den verbotswidrigen Bereich, soweit sie auf aussenstehende Personen zurückgeht. Ausschlaggebend hierfür ist die Überlegung, dass zentraler

144 GODENZI, Beteiligung, S. 333 und S. 346. Davon auszunehmen sind mit Blick auf die obigen Ausführungen jene Handlungen, die zwecks Liquidation rechtlich verselbständigter Organisationen vorgenommen werden müssen.

145 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.b)bb).

146 Vgl. oben, 1. Kapitel III.2.

147 Vgl. GODENZI, Beteiligung, S. 355.

148 Vgl. zu dieser Abgrenzung auch HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 151 ff.

Anknüpfungspunkt für ein Organisationsverbot gemäss der hier untersuchten Struktur der organisierte Zusammenschluss einer Personenmehrzahl bildet. Als Verbotsobjekt zeichnet sich die Organisation gerade dadurch aus, dass sie sich in persönlicher Hinsicht durch ihre mitgliedschaftliche Struktur von der restlichen Gesellschaft abgrenzt.[149] Handlungen von Nichtmitgliedern wurzeln definitionsgemäss ausserhalb des verbotenen Zusammenschlusses. Sie stellen keine Betätigung der verbotenen Organisation dar und sind somit stets organisationsfremd. Im Verhältnis zu organisationsbasierten Handlungen von Mitgliedern handelt es sich bei Aktivitäten von Nichtmitgliedern somit um ein *aliud* und nicht bloss um ein *minus*. Über das blosse Gebot hinaus, sich nicht neu am verbotenen Kollektiv zu beteiligen, können Nichtmitglieder daher nicht als Adressaten einer Anordnung betrachtet werden, mit der eine konkret bezeichnete extremistische Organisation verboten wird. Überdies setzt jede Unterstützungshandlung zugunsten einer Organisation durch Nichtmitglieder voraus, dass der organisatorische Zusammenhalt von ihren Mitgliedern überhaupt erst aufrechterhalten wird. Die blosse Förderung einer verbotenen Organisation durch Aussenstehende erscheint dabei im Vergleich zum verbotswidrigen Verhalten ihrer Mitglieder bloss von nachrangiger Bedeutung.

Angesichts dessen kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass das Verbot einer Organisation auch Aktivitäten umfasst, die zwar auf eine Förderung des verbotenen Zusammenschlusses hinauslaufen, ihren Ursprung aber in der organisationsfremden Sphäre haben. Solches Verhalten von Nichtmitgliedern kann zwar ein Organisationsverbot konterkarieren und dürfte zu dessen Sicherung regelmässig ebenfalls untersagt sein.[150] Da es um Handlungen geht, die nicht dem organisatorischen Zusammenhang entspringen, ergibt sich ihre Unzulässigkeit aus dem Grundverbot selbst aber gleichwohl nicht.

e) Fazit

Das Verbot einer Organisation in der Form eines Grundverbots zieht nach sich, dass der weitere Bestand der betroffenen Organisation widerrechtlich wird. Ein Verbot ist die autoritative Aufforderung an die Organisation und ihre Mitglieder, den organisatorischen Zusammenhalt und jede darauf basierende Betätigung (organisationsbasierte Tätigkeiten) aufzugeben. Stellt die Organisation ein eigenes Rechtssubjekt dar, ist sie aufzulösen und zu liquidieren. Personen, die der verbotenen Organisation nicht angehören, sind gehalten, sich nicht neu in den Kreis ihrer Mitglieder zu begeben.

149 Vgl. GODENZI, Beteiligung, S. 357.

150 Vgl. unten, 1. Kapitel III.4.

Ausserhalb des Verbotsbereichs anzusiedeln sind Betätigungen, die nicht auf dem organisatorischen Zusammenhang fussen (organisationsfremde Tätigkeiten). Solche organisationsfremden Tätigkeiten können auch von (ehemaligen) Organisationsmitgliedern ausgehen, sofern die fraglichen Handlungen losgelöst von den organisatorischen Strukturen erfolgen. Die Reichweite eines Organisationsverbots in der Gestalt eines Grundverbots bleibt damit in persönlicher und sachlicher Hinsicht relativ eng begrenzt. Massnahmen zur Sicherung eines Organisationsverbots können seine Wirkung allerdings auf weitere Bereiche ausdehnen. Ein möglicher Katalog solcher Sicherungsmassnahmen wird im folgenden Abschnitt erörtert.

4. Sicherungsmassnahmen

a) Begriff

Unter dem Begriff der Sicherungsmassnahmen werden hier zwei verschiedene Arten von Vorkehrungen verstanden: Erstens geht es um Massnahmen, die das Bündel von Pflichten *erweitern*, das sich aus einem Organisationsverbot in der Gestalt des Grundverbots ergibt, und zwar sowohl in persönlicher als auch in sachlicher Hinsicht. Zweitens geht es um Instrumente, die zum Zweck haben, den Druck auf die Adressaten des Verbots zu erhöhen, damit sie dem Organisationsverbot und seinen allfälligen Erweiterungen in sachlicher und persönlicher Hinsicht auch *tatsächlich Folge leisten*. Beide Formen von Sicherungsmassnahmen ergeben sich nicht unmittelbar aus dem Grundverbot und bedürfen einer besonderen gesetzlichen oder behördlichen Anordnung.

Der hier verwendete Begriff der Sicherungsmassnahmen ist dabei nicht mit jenem des Verwaltungszwangs gleichzusetzen. Der Begriff des Verwaltungszwangs bezeichnet verwaltungsrechtliche Massnahmen, mit denen das Gemeinwesen die Erfüllung verwaltungsrechtlicher Pflichten erzwingt.[151] Bei Massnahmen des Verwaltungszwangs geht es mithin um die Durchsetzung bereits bestehender, verwaltungsrechtlicher Pflichten. Massnahmen zur Sicherung eines Organisationsverbots haben im hier verstandenen Sinne zwar ebenfalls zum Zweck, einer verwaltungsrechtlichen Anordnung Geltung zu verschaffen, nämlich dem Verbot einer bestimmten Organisation (Grundverbot). Unter den Begriff fallen aber auch Massnahmen, die in sachlicher oder persönlicher Hinsicht über die blosse Durchsetzung des Grundverbots hinausgehen, indem sie auch organisationsfremde Tätigkeiten erfassen. Mithin geht der Begriff der Sicherungsmassnahmen über jenen des Verwaltungszwangs hinaus.

151 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 331 Rz. 884; ähnlich HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 331 Rz. 1440.

b) Motive

Massnahmen zur Sicherung eines Organisationsverbots können aus verschiedenen Gründen ergriffen werden. Allgemein gilt, dass einem Organisationsverbot als hoheitlicher Anordnung zwingender Charakter zukommt.[152] Einem Organisationsverbot muss tatsächlich Geltung verschafft werden, was ein ausreichendes Instrumentarium voraussetzt. Hinzu treten Aspekte, die sich aus der spezifischen Stossrichtung eines Verbots ergeben, das sich gegen eine extremistische Organisation richtet: Zum einen erfasst das Grundverbot wie gezeigt nur organisationsbasierte Tätigkeiten. In seiner sachlichen und persönlichen Reichweite bleibt es daher eher beschränkt. Zum anderen bildet die Feindlichkeit gegenüber der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ein prägendes Merkmal extremistischer Organisationen und ihrer Mitglieder. Extremistische Organisationen stellen zentrale Elemente der staatlichen Ordnung in Frage. Bei Organisationen und ihren Mitgliedern, die wegen extremistischer Bestrebungen zu staatlichen Verbotsbemühungen Anlass geben, kann die Bereitschaft zu rechtstreuem Verhalten nicht vorausgesetzt werden. Das hoheitliche Verbot einer Vereinigung, deren Angehörige in der freiheitlich-demokratischen Grundordnung keinen Wert erkennen, stösst in den betroffenen Kreisen kaum auf grosse Akzeptanz.[153] Daraus kann sich die Notwendigkeit ergeben, dem Verbot zusätzlich Nachdruck zu verschaffen und die Auflösung der verbotenen Organisation mit spezifischen, über das Grundverbot hinausgehenden Massnahmen abzusichern.

c) Typologie von Sicherungsmassnahmen

aa) Vorgehensweise

Massnahmen zur Sicherung eines Organisationsverbots sind in den unterschiedlichsten Ausprägungen denkbar. Eine abschliessende Diskussion möglicher Sicherungsvorkehren würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. An dieser Stelle geht es vielmehr darum, eine Typologie von Massnahmen zu entwickeln, die angesichts der für das Verbot einer extremistischen Organisation ausschlaggebenden Motive naheliegen. Sie soll zum einen die Basis legen, um im Anschluss jene grundrechtlichen Ansprüche zu eruieren, die nicht bereits vom Grundverbot als solches tangiert werden, aber im Zusammenhang mit den zu seiner Sicherung ergriffenen Massnahmen betroffen sein können. Eine Typologie von Sicherungsmassnahmen dient zum anderen als Grundlage für

152 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 331 Rz. 882; KARLEN, Verwaltungsrecht, S. 208.

153 In diesem Sinne auch HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 196; RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 142; GROH, Kommentar Vereinsgesetz, N. 1 zu § 8 VereinsG.

eine systematische Einordnung bestehender Verbotsnormen, die im weiteren Verlauf der Arbeit noch diskutiert werden.[154]

Für die folgenden Überlegungen ist zunächst im Auge zu behalten, dass es um das Verbot von Organisationen geht, die eine extremistische Ausrichtung aufweisen und deren Bereitschaft zur freiwilligen Befolgung des Grundverbots zweifelhaft sein kann.[155] Weiter gilt es zu berücksichtigen, dass ein Organisationsverbot in der Ausgestaltung als Grundverbot in sachlicher und persönlicher Hinsicht wie gezeigt bloss eine begrenzte Reichweite aufweist.[156] Schliesslich ist zu beachten, dass sich die Schlagkraft einer Organisation massgeblich nach ihren personellen, materiellen und ideellen Ressourcen richtet, was Sicherungsmassnahmen gegen diese drei Stützen der Organisationstätigkeit als erfolgversprechend erscheinen lässt, um einem Verbot auch tatsächlich Geltungskraft zu verschaffen.

bb) Verbot von Ersatzorganisationen

Ein Organisationsverbot in der hier zur Diskussion stehenden Ausprägung ist dadurch gekennzeichnet, dass es im Einzelfall ergeht und sich gegen den Bestand eines *spezifischen* Personenzusammenschlusses richtet. Ein solches Verbot verlangt, dass sich eine konkret bezeichnete Organisation auflöst. Der Erlass eines solchen Organisationsverbots bedarf notwendigerweise einer Individualisierung des Verbotsobjekts und setzt damit ein Verständnis voraus, wonach das verbotene Personengebilde über eine bestimmte Identität verfügt.[157] Bei Organisationen ergibt sich diese Identität massgeblich aus der Kontinuität des organisatorischen Zusammenhalts.[158] Diese Kontinuität mit der ursprünglich verbotenen Organisation bildet demnach eine notwendige Voraussetzung für die Anwendbarkeit einer Verbotsanordnung auf einen bestimmten Personenzusammenschluss.

Fehlt es einem Personenzusammenschluss an dieser Kontinuität, handelt es sich nach hier vertretenem Verständnis um eine andere Organisation, die mit der ursprünglich verbotenen Organisation nicht identisch und mangels Bezeichnung in der Verbotsanordnung nicht vom Verbot erfasst ist. Solange keine Kontinuität des organisatorischen Zusammenhalts vorhanden ist, trifft dies selbst dann zu, wenn ein Personengebilde in persönlicher, materieller

154 Vgl. insbes. unten, 6. Kapitel.

155 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.b)cc).

156 Vgl. oben, 1. Kapitel III.2.

157 In diesem Sinne auch HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 197 f.; RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 142 f.; SPILLER, Vereinsverbot, S. 96 f.; WILLMS, Absicherung, S. 476 f.

158 Vgl. GROH, Kommentar Vereinsgesetz, N. 4 zu § 8 VereinsG; ALBRECHT, Kommentar Vereinsgesetz, N. 7 zu § 8 VereinsG.

oder ideeller Hinsicht mit einer verbotenen Organisation weitgehend übereinstimmt. Massgeblich für die Anwendbarkeit einer konkreten Verbotsanordnung auf ein bestimmtes Personengebilde ist demnach stets die Kontinuität des organisatorischen Zusammenhalts.[159]

Einleuchtend ist dies vorab bei Organisationen, die über eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, wie etwa die Vereine nach Art. 60 ff. ZGB. Wird ein Verein zufolge eines Verbots aufgelöst und liquidiert, endet seine Existenz und damit auch die Kontinuität seines organisatorischen Zusammenhalts. Ein neu gegründeter Verein ist nun rechtlich nicht mit dem ursprünglich verbotenen Verein identisch und damit auch nicht Objekt des Verbots, selbst wenn er in Bezug auf seine persönliche Zusammensetzung sowie seine materiellen und ideellen Grundlagen mit dem ursprünglichen Verbotsobjekt in weiten Teilen übereinstimmt. Nichts grundsätzlich anderes gilt für Organisationen, denen keine Rechtspersönlichkeit zukommt, auch wenn sie gegebenenfalls nicht förmlich liquidiert werden (können).

Angesichts dessen liegt es auf der Hand, dass die Wirkung eines Organisationsverbots durch die Bildung neuer Zusammenschlüsse, die an die Stelle der verbotenen Organisation treten, aber keine organisatorische Kontinuität zu ihr aufweisen und mit ihr somit auch nicht identisch sind, rasch zu verpuffen droht.[160] Diesem Phänomen kann nicht generell mit dem Argument der Gesetzesumgehung begegnet werden, indem solche neu gebildeten Zusammenschlüsse ohne Weiteres so behandelt werden, als ob sie vom ursprünglichen Verbot einer Organisation ebenfalls mit erfasst wären:[161] Dem steht bereits der erwähnte Umstand entgegen, dass sich ein Verbot im Einzelfall gegen eine *spezifische* Organisation richtet, was für seinen eher engen Anwendungsbereich spricht. Entsprechend besteht wenig Raum für die Annahme einer Gesetzesumgehung, sobald eine neu gegründete Vereinigung keine organisatorische Kontinuität zur ursprünglich verbotenen Organisation aufweist und somit jedenfalls einen minimalen Abstand zu ihr hält. In zahlreichen Fällen dürften neu gebildete Personenzusammenschlüsse vom Verbot der ursprünglichen Organisation daher nicht erfasst sein, auch nicht unter dem Titel der Gesetzesumgehung.

Das ändert allerdings nichts am offensichtlichen Interesse des Staates, zu verhindern, dass der Zweck eines Organisationsverbots durch Auflösung

---

159 Ähnlich WILLMS, Absicherung, S. 477.

160 In diesem Sinne auch GROH, Kommentar Vereinsgesetz, N. 1 zu § 8 VereinsG; RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 142; SPILLER, Vereinsverbot, S. 96; GELBERG, Parteiverbotsverfahren, S. 221.

161 Vgl. zur Gesetzesumgehung als Auslegungsfrage GÄCHTER, Rechtsmissbrauch, S. 331 ff., und SCHINDLER/TSCHUMI, St. Galler Kommentar BV, N. 55 zu Art. 5 BV.

und Neugründung von Zusammenschlüssen unterlaufen wird.[162] Daher scheint es naheliegend, dass der Staat parallel zum Verbot einer Organisation im Sinne einer Sicherungsmassnahme auch die Bildung von Ersatzorganisationen untersagt. Darunter sind vorab Vereinigungen zu verstehen, die mit der ursprünglich verbotenen Organisation zwar keinen kontinuierlichen organisatorischen Zusammenhalt aufweisen, aber zum Zweck haben, nicht bloss die Ziele, sondern daneben auch die *Funktion* der verbotenen Organisation zu übernehmen und somit an ihre Stelle zu treten.[163]

cc) Verbot von Unterstützungshandlungen

Als Unterstützungshandlungen werden hier Leistungen verstanden, die Sympathisanten oder Mitglieder direkt zugunsten der verbotenen Organisation erbringen und darauf gerichtet sind, den Fortbestand des organisatorischen Zusammenhalts zu gewährleisten. Unterstützungshandlungen können verschiedene Formen annehmen. Neben finanziellen Beiträgen ist namentlich an logistische Hilfestellungen aller Art zu denken. Dazu kann etwa die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten, Transportmitteln oder von Kommunikationsinfrastruktur zählen. Als Unterstützungshandlung gilt aber auch die gezielte Anwerbung neuer Mitglieder, da sie den personellen Fortbestand der Organisation gewährleistet.[164]

Soweit solche Unterstützungshandlungen von Organisationsmitgliedern ausgehen und auf dem organisatorischen Zusammenhang beruhen (organisationsbasierte Tätigkeiten), sind sie bereits vom Grundverbot erfasst und somit untersagt.[165] Wurzeln sie hingegen nicht im organisatorischen Zusammenhang, handelt es sich um organisationsfremde Tätigkeiten, die vom Grundverbot nicht erfasst sind. Als mögliche Urheber organisationsfremder Unterstützungshandlungen kommen in erster Linie solche Personen in Frage, die nicht Mitglied der Organisation sind (Nichtmitglieder). Organisationsfremde Unterstützungshandlungen können aber auch von Personen ausgehen, die verbotswidrig Mitglied der Organisation geblieben sind. Das ist der Fall, wenn sie ausserhalb des organisatorischen Zusammenhalts und somit aus

162 Vgl. GROH, Kommentar Vereinsgesetz, N. 1 zu § 8 VereinsG; RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 142; SPILLER, Vereinsverbot, S. 96.

163 Vgl. Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS»; § 8 VereinsG und § 33 PartG; weiter SAILER/MARX, Vereinsrecht, S. 1300 N. 42; HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 197 f.; GROH, Kommentar Vereinsgesetz, N. 5 zu § 8 VereinsG; ALBRECHT, Kommentar Vereinsgesetz, N. 8 zu § 8 VereinsG; ZIRN, Parteienverbot, S. 207; weitergehend WILLMS, Absicherung, S. 477 f., nach dem blosse Zielidentität mit der verbotenen Organisation ausreichen soll, damit eine Ersatzorganisation vorliegt.

164 Zur Abgrenzung von der «blossen» Propaganda vgl. sogleich unten, 1. Kapitel III.4.c)dd).

165 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.

der organisationsfremden Sphäre zugunsten der verbotenen Organisation tätig werden.[166]

Derartige Unterstützungshandlungen sind offensichtlich geeignet, die Wirksamkeit eines Organisationsverbots in Frage zu stellen. Namentlich können sie die Durchhaltefähigkeit einer extremistischen Organisation über den Erlass eines Verbots hinaus massgeblich erhöhen. Folglich scheint es naheliegend, das Verbot einer extremistischen Organisation um ein Verbot von Unterstützungshandlungen zu ergänzen.[167]

dd) Propagandaverbot

Organisationen, die wegen extremistischer Bestrebungen zum Gegenstand eines Verbots werden, sind Vehikel demokratiefeindlicher Ideologien, Überzeugungen und Einstellungsmuster. Andernfalls wären sie nicht als extremistisch zu qualifizieren.[168] Das Wertegerüst einer extremistischen Organisation als ideelle Grundlage ihrer Betätigung wird regelmässig, jedenfalls wenn sie zur Adressatin eines staatlichen Verbots wird, in der einen oder anderen Form in werbendem Kommunikationsverhalten zum Ausdruck gelangen. Zweck solcher Propaganda[169] kann es sein, die Basis der Organisation in persönlicher Hinsicht auszuweiten oder zu verfestigen sowie die Akzeptanz ihrer Mittel und Ziele in der Öffentlichkeit zu erhöhen.[170] Neben der Veröffentlichung von digitalen oder physischen Schriften sowie audiovisuellen Werken oder dem Halten von Vorträgen und Reden können unter den Begriff der Propaganda gegebenenfalls auch Gebärden oder Kennzeichen fallen, die eine Organisation zur Wiedererkennung und zur Steigerung des Zusammengehörigkeitsgefühls ihrer Mitglieder nutzt.[171]

Vom Grundverbot ist prinzipiell jede Verbreitung von Propaganda erfasst, die von den Mitgliedern einer verbotenen Organisation ausgeht und auf der Basis ihrer Zugehörigkeit zur Organisation betrieben wird. Dabei handelt es sich um eine organisationsbasierte Propagandatätigkeit, die bereits kraft

166 Ähnlich GODENZI, Beteiligung, S. 336; GROH, Kommentar Vereinsgesetz, N. 9 und N. 14 zu § 20 VereinsG.

167 Vgl. Art. 74 Abs. 4 NDG; Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS»; § 20 Abs. 1 Ziff. 3 VereinsG; § 84 Abs. 2 und § 85 Abs. 2 StGB-DE.

168 Ähnlich KELLER, Politische Polizei, S. 193.

169 Zum Begriff der Propaganda in der (strafrechtlichen) Rechtsprechung vgl. BGE 140 IV 102 E. 2.2.2 S. 105; 68 IV 145 E. 2 S. 147 ff.; Urteil des Bundesgerichts 6B_734/2016 vom 18. Juli 2017 E. 3 (nicht publ. in: BGE 143 IV 308).

170 In diesem Sinne auch STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht BT II, S. 315 Rz. 12; VEST, Terrorismusbekämpfung, S. 329; LEU/PARVEX, Verbot, S. 762.

171 Vgl. STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht BT II, S. 315 Rz. 12; ZELLWEGER, Propagandaverbote, S. 46 ff.; ELLBOGEN, BeckOK StGB-DE, N. 3 zu § 86 StGB-DE; VON FELDMANN, Vereinigungsfreiheit, S. 84.

Grundverbots untersagt ist.[172] Streuen hingegen Nichtmitglieder oder aber Mitglieder im Rahmen privater, von den Beschlüssen der Organisation losgelöster Aktivitäten die Propaganda (organisationsfremde Tätigkeiten),[173] fällt dies nicht unter das Grundverbot. Ebenso wenig handelt es sich dabei um Unterstützungshandlungen im vorerwähnten Sinne:[174] Solange die Verbreitung der Propaganda nämlich nicht gezielt zur Werbung neuer Mitglieder erfolgt, stellt sie jedenfalls nach hier vertretenem Verständnis keine unmittelbar zugunsten der Organisation erbrachte Unterstützungsleistung dar, die direkt darauf gerichtet ist, ihren Fortbestand zu sichern. Die Verbreitung von Propaganda der verbotenen Organisation muss nämlich nicht zwingend dazu dienen, den Fortbestand der verbotenen Organisation zu sichern. Sie kann auch bloss Ausdruck übereinstimmender Werthaltungen oder politischer Ziele sein. Propagandaaktionen werden hier daher als eigene Handlungskategorie verstanden, die eine Organisation indirekt fördern.[175]

Auch die andauernde Verbreitung von Propaganda durch Aussenstehende hat das Potential, die Wirkung eines Organisationsverbots zu unterlaufen. Die Organisation kann im öffentlichen Diskurs in einer Weise präsent bleiben, als ob gegen sie kein Verbot ausgesprochen worden wäre.[176] Ihren Zielen sowie Mitteln und indirekt auch ihrer Existenz kann in dieser Weise über den Erlass des Verbots hinaus zu weiterem Zuspruch verholfen werden. Toleriert der Staat die Verbreitung von Propaganda einer verbotenen Organisation, kann dies zudem den Anschein erwecken, als ob ihm im Hinblick auf das Verbot der Durchsetzungswille fehlt.[177] Entsprechend liegt es nahe, die Verbreitung von Propaganda einer verbotenen Organisation über das Grundverbot hinaus auch dann zu verbieten, wenn sie ausserhalb des organisatorischen Zusammenhalts betrieben wird.[178]

ee) Entziehung materieller Grundlagen der Organisation

Für eine erfolgreiche Betätigung benötigen Organisationen sachliche und finanzielle Mittel, auf die sie bei Bedarf zurückgreifen können. Nebst Vermögenswerten, die der Finanzierung ihrer Aktivitäten dienen, zählt dazu etwa

172 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.

173 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.c)bb).

174 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)cc).

175 Ähnlich GODENZI, Beteiligung, S. 235 und S. 367.

176 Vgl. GROH, Kommentar Vereinsgesetz, N. 1 zu § 9 VereinsG; BAUDEWIN, Vereinsverbot, S. 1054; ELLBOGEN, BeckOK StGB-DE, N. 2 zu § 86a StGB-DE.

177 Vgl. ALBRECHT, Kommentar Vereinsgesetz, N. 1 zu § 9 VereinsG.

178 Vgl. Art. 74 Abs. 4 NDG; Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS»; § 9 VereinsG; § 86 und § 86a StGB-DE.

auch die Infrastruktur zur administrativen Aufrechterhaltung der Organisation oder Schulungs- und Propagandamaterial sowie Webseiten.[179] Mit dem Verbot einer Organisation bleiben diese materiellen Grundlagen grundsätzlich unberührt. Das Verbot einer Organisation im Sinne eines Grundverbots zieht bloss nach sich, dass die Mitglieder die finanziellen und sachlichen Mittel der Organisation nicht mehr gestützt auf den gemeinsamen Organisationswillen im Sinne organisationsbasierter Tätigkeiten einsetzen dürfen.

Bleiben die materiellen Grundlagen einer Organisation im Rahmen eines Verbots unangetastet, erleichtern sie den verbotswidrigen Fortbestand ihres organisatorischen Zusammenhalts und die allenfalls verdeckte Weiterführung ihrer Aktivitäten.[180] Mit Blick auf die ideelle Ausrichtung extremistischer Organisationen besteht Grund zur Annahme, dass eine solche verbotswidrige Weiterverwendung ihrer Mittel keineswegs abwegig ist.[181] Zur Sicherung eines Organisationsverbots ist daher naheliegend, dass der Staat in der einen oder anderen Form die Beschlagnahme und Einziehung von materiellen Grundlagen der verbotenen Organisation vorsieht.[182]

ff) Strafrechtliche Absicherung

Das Verbot einer extremistischen Organisation und allfällige Massnahmen, die zu seiner Sicherung ergriffen werden, auferlegen ihren jeweiligen Adressaten nach dem soeben Dargelegten ein ganzes Bündel von Pflichten. Gestützt auf das Grundverbot untersagt sind einmal sämtliche organisationsbasierten Tätigkeiten durch die Mitglieder sowie die (weitere) Beteiligung an der Organisation. Je nach Katalog der ergriffenen Sicherungsmassnahmen sind weiter aber auch organisationsfremde Tätigkeiten verboten, wozu neben der Bildung von Ersatzorganisationen auch die Unterstützung sowie die Verbreitung von Propaganda der verbotenen Organisation zählt. Die unmittelbare Durchsetzung dieser Pflichten im Sinne exekutorischen Verwaltungszwangs[183] ist nicht oder jedenfalls nur mit erheblichem Aufwand denkbar. Aus diesem Grund ist es naheliegend, die Befolgung der mit einem Organisationsverbot

179 Vgl. in diesem Sinne auch HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 198; GROH, Kommentar Vereinsgesetz, N. 1 zu § 10 VereinsG; GERLACH, Vereinsverbotspraxis, S. 94 f.; GELBERG, Parteiverbotsverfahren, S. 244.

180 Vgl. GELBERG, Parteiverbotsverfahren, S. 230; ZIRN, Parteienverbot, S. 252 ff.

181 In diesem Sinne auch GROH, Kommentar Vereinsgesetz, N. 1 zu § 11 VereinsG; RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 119 f.; BAUDEWIN, Vereinsverbot, S. 1051.

182 Vgl. Art. 74 Abs. 4 NDG i.V.m. Art. 69 ff. StGB; Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» i.V.m. Art. 69 ff. StGB; § 10 ff. VereinsG und § 32 Abs. 5 PartG i.V.m. § 10 ff. VereinsG.

183 Vgl. dazu TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 332 f. Rz. 888; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 3332 Rz. 1442.

verbundenen Pflichten mit den Mitteln des Strafrechts indirekt abzusichern, indem ihre Verletzung unter Strafe gestellt wird.[184]

5. Ergebnis

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass im Zusammenhang mit einem Verbot extremistischer Organisationen in sachlicher und persönlicher Hinsicht verschiedene Differenzierungen vorzunehmen sind. Einerseits ist das in seiner Reichweite inhaltlich beschränkte Grundverbot von Sicherungsmassnahmen abzugrenzen, die bloss seiner Absicherung dienen, sich aber auf weitere Felder erstrecken. Andererseits ist innerhalb dieser Regelungselemente nach Adressatenkreisen sowie Inhalten und danach zu unterscheiden, ob eine bestimmte Tätigkeit als organisationsbasiert oder organisationsfremd zu qualifizieren ist.

Als zentrales Regelungselement eines Organisationsverbots erweist sich dabei das Grundverbot, das sachlich und persönlich allerdings bloss eine beschränkte Reichweite aufweist. Mögliche Massnahmen zur Sicherung des Grundverbots stellen namentlich ein Verbot von Ersatzorganisationen, ein Verbot von Unterstützungshandlungen sowie ein Verbot der Verbreitung von Propaganda der betroffenen Organisation dar. Denkbar sind weiter Sicherungsmassnahmen, die auf eine Entziehung von materiellen Grundlagen der verbotenen Organisation gerichtet sind. Schliesslich ist davon auszugehen, dass dem Staat regelmässig auch die strafrechtliche Absicherung eines Organisationsverbots und der zu seiner Durchsetzung getroffenen Massnahmen opportun erscheint.

IV. Zusammenfassung

Der Begriff des Extremismus bezeichnet Überzeugungen, die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung feindlich gegenüberstehen, wobei die Anwendung von Gewalt kein notwendiges Begriffsmerkmal des Extremismus darstellt. Die freiheitlich-demokratische Grundordnung steht für die unabdingbaren Kernelemente eines demokratischen Rechtsstaats. Dazu zählen namentlich freie und allgemeine Wahlen, die Freiheit der politischen Kommunikation und die Gewaltenteilung sowie grundlegende Gerechtigkeitsprinzipien wie

184 Vgl. Art. 74 Abs. 4 NDG; Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS»; § 20 VereinsG; § 84 ff. StGB-DE; RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 150 ff.; GROH, Kommentar Vereinsgesetz, N. 2 zu § 20 VereinsG; SPILLER, Vereinsverbot, S. 100 ff.; VON FELDMANN, Vereinigungsfreiheit, S. 91 ff.

Rechtsgleichheit und Menschenwürde. Extremistische Organisationen richten sich gegen eines dieser Kernelemente. Ihre Ziele können sie dabei sowohl auf demokratischem wie auch auf undemokratischem Weg verfolgen.

Beim Verbot einer extremistischen Organisation ist nach verschiedenen Regelungselementen zu differenzieren. Das Grundverbot richtet sich gegen den Bestand der Organisation und verpflichtet zur Aufgabe organisationsbasierter Tätigkeiten. Organisationsfremde Aktivitäten sind davon nicht betroffen. Sicherungsmassnahmen erweitern das Grundverbot in sachlicher und persönlicher Hinsicht, indem sie auch organisationsfremde Tätigkeiten erfassen und die Wirkungen des Grundverbots auf weitere Bereiche erstrecken. Als mögliche Sicherungsmassnahmen kommen namentlich ein Verbot von Ersatzorganisationen sowie ein Verbot von Unterstützungshandlungen und von Propaganda zugunsten der verbotenen Organisation in Frage. Weitere denkbare Sicherungsmassnahmen entziehen der verbotenen Organisation die materiellen Grundlagen ihrer Tätigkeiten und bedrohen Verstösse gegen das Grundverbot und die Sicherungsmassnahmen mit strafrechtlichen Sanktionen.

2. Kapitel: Verfassungsrechtlicher Rahmen

I. Überblick

Das zweite Kapitel dieser Arbeit widmet sich dem verfassungsrechtlichen Rahmen, der im Umgang mit extremistischen Erscheinungen zu beachten ist. Als Erstes gilt die Aufmerksamkeit der Frage, welche Leitlinien die Bundesverfassung im Hinblick auf derartige Phänomene vorgibt (vgl. unten, II). Weiter werden die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns dargelegt, die der Staat bei Massnahmen gegen demokratiefeindliche Bestrebungen in jedem Fall berücksichtigen muss (vgl. unten, III). Alsdann richtet sich der Blick auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen. Sie regelt die Zuständigkeit der verschiedenen Staatsebenen in Bezug auf staatliche Aufgaben und somit auch im Hinblick auf den Umgang mit extremistischen Erscheinungen (vgl. unten, IV). Dem schliesst sich eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse an (vgl. unten, V). Die Grundrechte gehören ebenfalls zum verfassungsrechtlichen Rahmen, der beim Umgang mit extremistischen Erscheinungen zu berücksichtigen ist. Ihre Tragweite wird jedoch in separaten Kapiteln behandelt (vgl. 3. und 4. Kapitel).

II. Leitlinien der Bundesverfassung

Die eingangs aufgeworfene Frage nach den Voraussetzungen für ein Verbot extremistischer Organisationen entscheidet sich massgeblich danach, welche Leitlinien die Bundesverfassung für den Umgang mit demokratiefeindlichen Bestrebungen vorgibt. Anhand dieser Leitlinien lässt sich auch bestimmen, ob die verfassungsrechtliche Grundordnung der Schweiz eher den Charakter einer streitbaren oder einer offenen Demokratie trägt, die sich in der Handhabung extremistischer Phänomene erheblich unterscheiden.[185] In einem ersten Schritt wird hier daher untersucht, welche Regelungen die Bundesverfassung in Bezug auf extremistische Bestrebungen trifft. Wie sich zeigen wird, fehlen allerdings spezifische Bestimmungen zum Umgang mit

185 Vgl. zu dieser Unterscheidung oben, 1. Kapitel II.2.a)cc).

demokratiefeindlichen Erscheinungen. Die verfassungsrechtliche Grundposition in Bezug auf den Extremismus muss deshalb aus anderen Elementen der Bundesverfassung hergeleitet werden. Dabei wird sich herausstellen, dass die schweizerische Verfassungsordnung eher zu den offenen und nicht zu den streitbaren Demokratien zählt.

1. Keine spezifischen Bestimmungen zum Extremismus

a) Bedeutung der Bundesverfassung

Bevor die Bundesverfassung auf spezifische Bestimmungen zum Extremismus analysiert wird, bleibt vorab festzuhalten, dass sie im Hinblick auf den rechtlichen Umgang mit extremistischen Phänomenen in doppelter Weise eine eminente Stellung innehat. Zunächst ist die Bundesverfassung innerstaatlich die höchste Rechtsquelle. Sie legt als Grunderlass die wesentlichen Strukturen des Staates sowie die grundlegenden Werte fest, auf die sich Staat und Gesellschaft verpflichten.[186] Wenn die Frage nach den Rahmenbedingungen staatlichen Handelns im Raum steht, ist die Bundesverfassung daher ganz unabhängig von der konkreten Regelungsmaterie von Bedeutung.

Darüber hinaus kommt der Bundesverfassung eine besondere Stellung zu, wenn es um den staatlichen Umgang mit extremistischen Erscheinungen geht. Wie dargelegt, gelten all jene Überzeugungen und Einstellungen als extremistisch, die mit einem oder mehreren Kernelementen der Demokratie unvereinbar sind und der freiheitlich-demokratischen Ordnung somit feindlich gegenüberstehen.[187] Für die Schweiz finden die Eckwerte ebendieser Ordnung ihre Verankerung vorab in der Bundesverfassung. Als Grunderlass prägt die Verfassung die wesentlichen Züge des Staatswesens und verleiht ihm dadurch seine charakteristische, demokratisch-rechtsstaatliche Gestalt.[188] Entsprechend stellt die Bundesverfassung die wichtigste rechtliche Verkörperung jener Grundordnung dar, die von extremistischen Strömungen abgelehnt wird. Sie befindet sich zwangsläufig im Brennpunkt extremistischer Bestrebungen.[189] Über ihre allgemeine Bedeutung als rechtlicher Grunderlass hinaus kommt der Bundesverfassung daher erst recht eine besondere

---

186 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 25 und S. 149 Rz. 375; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 3 Rz. 2 und S. 8 f. Rz. 24; BELSER, Basler Kommentar BV, Einleitung N. 41 f. und N. 50.

187 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.b)cc).

188 Ähnlich TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 82 ff. Rz. 203 ff., zu den Strukturprinzipien; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 7 f. Rz. 21; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 33 ff. Rz. 193 ff.

189 Im Ergebnis ähnlich MAHLMANN, Schutz, S. 214 ff. Rz. 11 ff.

Bedeutung zu, wenn der Umgang mit extremistischen Phänomenen zur Diskussion steht.[190]

b) Fehlen ausdrücklicher Bestimmungen

Ungeachtet dieser besonderen Stellung enthält die Bundesverfassung allerdings keine ausdrücklichen Bestimmungen über den Umgang mit demokratiefeindlichen Bestrebungen. Ein verfassungsrechtlicher Terminus des Extremismus, im vorliegenden Kontext verstanden als Einstellungen, die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ablehnend gegenüberstehen, ist der schweizerischen Verfassungsordnung fremd.[191] Auch in der Botschaft zur Bundesverfassung sucht man vergebens nach entsprechenden Hinweisen.[192] Ebenso wenig nennt die Verfassung die Voraussetzungen für ein Verbot extremistischer Organisationen, die das Hauptthema der vorliegenden Arbeit bilden.

Weitere Normen, die den verfassungsrechtlichen Umgang mit extremistischen Bestrebungen zwar nicht ausdrücklich regeln, aber doch eine besondere Nähe zur Problematik der Demokratiefeindlichkeit aufweisen, finden sich in der Bundesverfassung ebenfalls nicht. Namentlich fehlen spezifische Bestimmungen, die sich zumindest sinngemäss auf den Extremismus beziehen. Das trifft zunächst auf den älteren verfassungsrechtlichen Begriff der Staatsgefährlichkeit zu, dessen Verwendung wie erwähnt mit dem Erlass der BV 1999 aufgegeben wurde.[193] Ebenso wenig hat der Verfassungsgeber eigenständige Regelungen zu weiteren Phänomenen erlassen, die gewisse Berührungspunkte zum Extremismus aufweisen, wie z.B. dem Terrorismus.[194]

Eine zusätzliche Verbreiterung des Blickwinkels fördert ebenfalls keine Bestimmungen zutage, aus denen sich unmittelbare Schlüsse zu den Leitlinien der Bundesverfassung im Hinblick auf extremistische Erscheinungen ziehen lassen. So fehlt in der Bundesverfassung etwa eine spezifische Bestimmung über den Staatsschutz,[195] zu dessen Aufgabenbereich nach herkömmlichem Verständnis die Beschäftigung mit Bedrohungen extremistischen Ursprungs zählt.[196] Keinen eigens geregelten Rechtsbegriff stellt weiter der

---

190 Ähnlich BRUNNER, Behandlung, S. 70.

191 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.b)aa) und KELLER, Politische Polizei, S. 205.

192 Vgl. Botschaft BV 1999, S. 1 ff.

193 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel II.3.c).

194 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel II.3.a).

195 Vgl. SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 44 Vorbem. zur Sicherheitsverfassung.

196 Vgl. LOBSIGER, Grundaufgaben, S. 197 Rz. 85; ähnlich ERMERT, Extremismus, S. 66 ff.

enger[197] zu verstehende Schutz der Bundesverfassung dar, unter den auch die Abwehr von Gefahren subsumiert werden kann, die auf extremistische Aktivitäten zurückgehen.[198] Fremd ist der Bundesverfassung schliesslich der Begriff der Verfassungsfeindlichkeit, der in anderen Rechtsordnungen als Ausgangspunkt für Massnahmen gegen extremistische Bestrebungen dient.[199]

c) Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit

Wenn es darum geht, die Rahmenbedingungen staatlichen Handelns im Zusammenhang mit extremistischen Erscheinungen abzustecken, nimmt die Bundesverfassung nach dem soeben Dargelegten zwar eine herausragende Stellung ein. Allerdings fehlen spezifische Bestimmungen, die Auskunft über das Verhältnis der Bundesverfassung zum Extremismus geben. Die verfassungsrechtlichen Leitlinien für den Umgang mit demokratiefeindlichen Phänomenen sind daher auf anderem Weg zu ermitteln, wobei sich das weitere Vorgehen nach dem Bedeutungsgehalt des Extremismusbegriffs zu richten hat: Extremismus steht wie gezeigt für die Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung;[200] er zielt mithin auf die *Veränderung* von wesentlichen Elementen der geltenden demokratisch-rechtsstaatlichen Strukturen.

Die verfassungsrechtlichen Leitlinien für den Umgang mit extremistischen Bestrebungen sind folglich in entscheidender Weise davon geprägt, wie sich die Verfassung im Hinblick auf derartige Veränderungen im Grundsatz positioniert. Dabei kann unterschieden werden zwischen verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die fundamental anderen Vorstellungen einer Rechts- und Gesellschaftsordnung grundsätzlich Platz einräumen, und anderen, die entsprechenden Ideen und Bestrebungen entgegenstehen. In dieser Gegenüberstellung klingt letztlich das geradezu antinomische Verhältnis zwischen der staatlichen Pflicht zur Gewährleistung von Freiheit einerseits und Sicherheit andererseits an.[201] Ausserdem reflektiert sie bis zu einem gewissen Grad die Unterschiede zwischen den zwei Grundtypen von Demokratien, die sich je nach Herangehensweise an extremistische Bedrohungen wie erwähnt in

197 Vgl. SCHWEIZER, Notwendigkeit, S. 296.

198 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 179 Rz. 450; MOHLER, Polizeirecht, S. 205 f. Rz. 620; ausführlich zu verfassungsschützenden Staatsstrukturprinzipien im Allgemeinen MAHLMANN, Schutz, S. 222 ff. Rz. 34 ff.

199 Vgl. GUGGENBERGER, Direkte Demokratie, S. 116; BUNDESRAT, Extremismusbericht 2004, S. 5019.

200 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.b)cc).

201 Vgl. SCHWEIZER, Zusammenfassung, S. 632 Rz. 7; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 534 Rz. 1452; ENZMANN, Verfassungsstaat, S. 83 ff.; RUCH, Sicherheit, S. 17 Rz. 4, geht demgegenüber von einer gegenseitigen *Bedingtheit* von Freiheit und Sicherheit aus.

streitbare und offene Demokratien einteilen lassen.[202] Dabei stehen die freiheitlichen Elemente tendenziell für den Typus einer offenen Demokratie, während die staatliche Pflicht zur Gewährleistung der Sicherheit eher Ausdruck einer Demokratie mit streitbarem Charakter ist.

Aufgrund dieser Ausgangslage werden im Folgenden zunächst jene wichtigsten Elemente der Bundesverfassung erörtert, die den Bund gegenüber Bestrebungen zur Veränderung der staatlichen Ordnung zur Zurückhaltung verpflichten.[203] Sodann wird auf die verfassungsrechtlichen Regelungen eingegangen, die auf eine Bewahrung der gegenwärtigen Ordnung hinwirken.[204] Unter Berücksichtigung der Bedrohungen, die von extremistischen Bestrebungen ausgehen können, wird im Anschluss das Verhältnis dieser beiden widerstreitenden Elemente diskutiert.[205]

2. Freiheit: Elemente einer offenen Ordnung

Bei der Frage nach den Elementen, die der Bundesverfassung gegenüber Bestrebungen zur Änderung der staatlichen Ordnung eine gewisse Offenheit verleihen und als Elemente einer offenen Demokratie zählen, stehen nach hier vertretener Auffassung drei Aspekte im Vordergrund: Erstens der Zweckartikel der Bundesverfassung (vgl. Art. 2 BV),[206] zweitens der programmatische Gehalt der Kommunikationsgrundrechte (vgl. Art. 16 ff. i.V.m. Art. 35 BV)[207] sowie drittens die Bestimmungen über die Verfassungsrevision (vgl. Art. 138-142 und Art. 192-195 BV).[208] Im Folgenden gilt es, je die Tragweite dieser Bestimmungen zu erläutern.

a) Freiheitsschutz als Staatszweck

aa) Bedeutung von Art. 2 BV im Allgemeinen

Einen ersten Hinweis auf das Verhältnis der Bundesverfassung zu extremistischen Bestrebungen gibt Art. 2 BV. Nach seiner Sachüberschrift legt dieser Artikel den Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft fest.[209] Letztere schützt nach Art. 2 Abs. 1 BV die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt

202 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel II.2.a)cc).

203 Vgl. unten, 2. Kapitel II.2.

204 Vgl. unten, 2. Kapitel II.3.

205 Vgl. unten, 2. Kapitel II.4.

206 Vgl. unten, 2. Kapitel II.2.a).

207 Vgl. unten, 2. Kapitel II.2.b).

208 Vgl. unten, 2. Kapitel II.2.c).

209 Vgl. EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 1 zu Art. 2 BV.

die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes. Die Absätze 2–4 von Art. 2 BV enthalten weitere Staatszwecke, die im vorliegenden Zusammenhang allerdings nicht von Bedeutung sind.[210]

Allgemein hat Art. 2 BV neben einer historischen und symbolischen Bedeutung in erster Linie eine staatspolitische und normative Funktion.[211] In staatspolitischer Hinsicht gibt der Zweckartikel das grundlegende Verständnis über die Rolle des Staates wieder.[212] Insoweit dient er dazu, die fundamentale Ausrichtung des Staates zu konturieren. Eine normative Funktion erfüllt Art. 2 BV, indem er programmatische Leitlinien für das staatliche Handeln vorzeichnet.[213] Die Zweckbestimmung gemäss Art. 2 BV begründet zwar keine Gesetzgebungs- oder Handlungskompetenzen. Ihr normativer Gehalt ist auch nicht in einer Weise verdichtet, dass sich aus ihr justiziable Rechte für den Einzelnen ableiten liessen.[214] Gleichwohl weist Art. 2 BV aber in dem Sinne rechtliche Verbindlichkeit auf, als er den staatlichen Behörden elementare Richtlinien vorgibt, die in Rechtsetzung und Rechtsanwendung zu beachten sowie als Auslegungshilfe bei der Konkretisierung offener Verfassungsnormen heranzuziehen sind.[215] Dabei stehen die verschiedenen, in Art. 2 BV genannten Staatszwecke nicht in einer hierarchischen Rangordnung. Auftretenden Zielkonflikten ist mit einer schonenden Abwägung zu begegnen, um zwischen den jeweiligen Staatszwecken praktische Konkordanz zu erreichen.[216]

bb) Schutz der Freiheit im Besonderen

Als Staatszweck nennt Art. 2 Abs. 1 BV an erster Stelle den hier vorrangig interessierenden *Schutz der Freiheit* des Volkes. Damit wird deutlich, dass sich die

210 Die weiteren Staatszwecke sind die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt, der nachhaltigen Entwicklung, des inneren Zusammenhalts, der kulturellen Vielfalt (vgl. Art. 2 Abs. 2 BV), einer möglichst grossen Chancengleichheit (vgl. Art. 2 Abs. 3 BV) und die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie die Bewahrung einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung (vgl. Art. 2 Abs. 4 BV).

211 Vgl. EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 2 BV; BELSER, Basler Kommentar BV, N. 7 zu Art. 2 BV.

212 Vgl. EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 2 BV; BELSER, Basler Kommentar BV, N. 5 zu Art. 2 BV.

213 Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N. 4 zu Art. 2 BV; EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 14 zu Art. 2 BV; BELSER, Basler Kommentar BV, N. 7 f. zu Art. 2 BV.

214 Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N. 4 zu Art. 2 BV; EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 11 und N. 14 zu Art. 2 BV; BELSER, Basler Kommentar BV, N. 7 zu Art. 2 BV.

215 Vgl. EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 2 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 4 zu Art. 2 BV; Botschaft BV 1999, S. 126.

216 Vgl. EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 16 zu Art. 2 BV; BELSER, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 2 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 5 zu Art. 2 BV; Botschaft BV 1999, S. 126; zur Erzielung praktischer Konkordanz bei der Verfassungsauslegung im Allgemeinen vgl. BGE 139 I 16 E. 4.2.2 S. 24 f.; 129 I 173 E. 5.1 S. 181, je mit Hinweisen.

Schweizerische Eidgenossenschaft auf eine freiheitliche Ordnung verpflichtet.[217] Neben einer kollektiven Dimension der Freiheit, die im Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 BV mit der Erwähnung «des Volkes» anklingt, nimmt die genannte Bestimmung auch die individuelle Freiheit der Einzelnen mit in den Blick.[218] Nach dem soeben Dargelegten ergeben sich daraus zwar keine unmittelbaren Ansprüche auf konkrete Freiheitsgewährleistungen, aber immerhin die verbindliche Vorgabe an die staatlichen Organe, ihr Handeln auf die Freiheit auszurichten. Entsprechend ist die individuelle Selbstbestimmtheit so weit wie möglich zu achten. Eingriffen in die persönliche Entfaltung und damit in die Freiheit im Denken und Handeln[219] hat sich der Staat nach der Zweckvorgabe von Art. 2 Abs. 1 BV möglichst zu enthalten, um seinem Anspruch gerecht zu werden, eine freiheitliche Ordnung zu ermöglichen.

cc) Hinweise für das Verhältnis zum Extremismus

Diese normative Ausrichtung des Staates auf die Gewährleistung von Freiheit deutet darauf hin, dass sich gesellschaftliche Strömungen nicht gänzlich ausserhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens bewegen, auch wenn sie zentrale Elemente der geltenden Ordnung ablehnen und insoweit als extremistisch zu bezeichnen sind. Der verfassungssystematische Zusammenhang mit später noch zu erörternden Aspekten wie der Verpflichtung auf die Gewährleistung der Sicherheit lässt zwar den Schluss zu, dass die im Sinne von Art. 2 Abs. 1 BV zu schützende Freiheit keine absolute, sondern nur eine beschränkte Freiheit sein kann.[220] Das zeigt schon der bereits erwähnte Umstand, dass ein Ausgleich mit den anderen Staatszwecken nach Art. 2 Abs. 1–4 BV zu treffen ist, wenn sich diese widersprechen.[221] Gleichwohl geht mit einer freiheitlichen Ausrichtung des Staates eine gewisse Offenheit gegenüber Einstellungsmustern einher, welche die bestehende Ordnung ablehnen.

b) Programmcharakter der Kommunikationsgrundrechte

aa) Mehrdimensionalität von Grundrechten

Eine ähnliche Stossrichtung der Bundesverfassung ergibt sich aus der konstitutiv-institutionellen Dimension der verfassungsmässig gewährleisteten

217 Vgl. RUCH, Sicherheit, S. 18 Rz. 7; EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 17 zu Art. 2 BV; Botschaft BV 1999, S. 14.

218 Vgl. BELSER, Basler Kommentar BV, N. 10 zu Art. 2 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 7 zu Art. 2 BV; Botschaft BV 1999, S. 126 f.

219 Vgl. SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 68 Rz. 5.

220 Vgl. unten, 2. Kapitel II.3.a)aa).

221 Vgl. EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 16 zu Art. 2 BV; BELSER, Kommentar BV, N. 9 zu Art. 2 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 5 zu Art. 2 BV; Botschaft BV 1999, S. 126.

Grundrechte (vgl. Art. 7 ff. BV). Ein solches Grundrechtsverständnis gründet auf der Erkenntnis, dass Grundrechte mehrere Dimensionen aufweisen.[222] Sie vermitteln ihren Trägern einerseits individualrechtliche, unmittelbar justiziable Ansprüche. Andererseits verkörpern die Grundrechte aber auch objektive Gestaltungsprinzipien, die in die gesamte Rechtsordnung ausstrahlen.[223] Inwieweit das Verbot einer extremistischen Organisation die subjektiv-rechtliche Dimension von Grundrechten betrifft, wird später noch erörtert.[224] Im vorliegenden Zusammenhang, da es um die verfassungsrechtlichen Leitlinien für den Umgang mit demokratiefeindlichen Bestrebungen geht, steht zunächst ihre konstitutiv-institutionelle Dimension im Vordergrund.

bb) Konstitutiv-institutionelle Dimension der Grundrechte

Positivrechtlichen Ausdruck findet das konstitutiv-institutionelle Grundrechtsverständnis in Art. 35 BV.[225] Danach müssen Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung kommen (vgl. Art. 35 Abs. 1 BV). Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist entsprechend an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (vgl. Art. 35 Abs. 2 BV). Damit erstreckt die Bundesverfassung den Geltungsanspruch der Grundrechte über den subjektiv-rechtlichen Schutzbereich hinaus.[226] Den Grundrechten wird die Funktion einer fundamentalen Wertordnung zugewiesen, an der sich die gesamte Staatstätigkeit zu orientieren hat, soweit sie sich auf grundrechtsrelevante Bereiche auswirkt.[227] Unter Staatstätigkeit sind dabei sämtliche Stufen der Rechtsbildung zu verstehen, also die Rechtsetzung, die Rechtsanwendung und die Rechtsprechung gleichermassen.[228] Art. 35 BV vermittelt den Grundrechten in diesem Rahmen einen verbindlichen, wenn auch nicht direkt justiziablen Programmgehalt, der in die gesamte Rechtsordnung ausstrahlt.[229]

222 Vgl. KIENER, Grundrechte in der BV, S. 1209 ff. Rz. 27 ff.; WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 2 zu Art. 35 BV, m.w.H. auf die unterschiedliche Terminologie; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 32 ff. Rz. 7 ff.; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 6 zu Art. 35 BV.

223 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 31 ff. Rz. 1 ff.; WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 35 BV; KIENER, Grundrechte in der BV, S. 1211 Rz. 31; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 109 f. Rz. 280 ff.

224 Vgl. unten, 3. Kapitel.

225 Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 35 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 40 Rz. 39 und S. 42 Rz. 47; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 109 Rz. 281.

226 Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 35 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 40 Rz. 39; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 109 Rz. 281.

227 Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 14 f. zu Art. 35 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 42 f. Rz. 47 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 109 Rz. 281.

228 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 108 Rz. 21; KIENER, Grundrechte in der BV, S. 1208 Rz. 25.

229 Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 11, N. 14 und N. 16 zu Art. 35 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 42 Rz. 47; MÜLLER, Bemerkungen, S. 634

cc) Hinweise für das Verhältnis zum Extremismus

Im Zusammenhang mit demokratiefeindlichen Phänomenen kommt den Grundrechten freier Kommunikation eine zentrale Bedeutung zu. Neben der Meinungs- und Informationsfreiheit (vgl. Art. 16 BV) als Grundtatbestand der Grundrechte freier Kommunikation[230] zählen dazu namentlich die Vereinigungs- (vgl. Art. 23 BV) und die Versammlungsfreiheit (vgl. Art. 22 BV).[231] Bei den genannten Garantien handelt es sich ihrer Struktur nach um klassische Freiheitsrechte, denen in erster Linie eine Abwehrfunktion gegenüber staatlichen Eingriffen zukommt.[232] Die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte liegt darin, eine freie Herausbildung und Zirkulation von Meinungen zu gewährleisten, was das Fundament jeden sozialen und politischen Wandels bildet.[233] Dabei gilt der Grundsatz der Inhaltsneutralität, nach dem die Schutzwürdigkeit von Meinungen nicht vom geäusserten Standpunkt oder einem bestimmten Wert des kommunikativen Austauschs abhängt.[234] Äusserungen, die aus der Perspektive einer Mehrheit provozieren oder schockieren, befinden sich folglich ebenfalls im Schutzbereich der Kommunikationsgrundrechte.[235] Wie in einem späteren Kapitel noch im Detail zu erläutern sein wird, trifft das auf extremistische Überzeugungen ebenfalls zu, die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung definitionsgemäss feindlich gegenüberstehen.[236]

Rz. 30; für Kommunikationsgrundrechte im Besonderen SCHEFER, Kommunikationsgrundrechte, S. 1424 Rz. 31.

230 So PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 112 f.; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 5 zu Art. 16 BV.

231 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 210 Rz. 2. Zu den Grundrechten freier Kommunikation gehören weiter die Medien- (vgl. Art. 17 BV), die Wissenschafts- (vgl. Art. 20 BV) und die Kunstfreiheit (vgl. Art. 21 BV; vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 209 Rz. 2). Nach MÜLLER/SCHEFER (Grundrechte, S. 345) und BARRELET (Libertés, S. 722 Rz. 2) zählen ausserdem die Wahl- und Abstimmungs- (Art. 34 Abs. 2 BV) sowie die Petitionsfreiheit (Art. 33 BV) dazu.

232 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 216 Rz. 22; BARRELET, Libertés, S. 723 Rz. 5; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 106 f. Rz. 271; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 61 Rz. 209 ff.

233 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 211 Rz. 6; SCHEFER, Kommunikationsgrundrechte, S. 1414 ff. Rz. 6 ff.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 347; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 3 f. zu Art. 16 BV.

234 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 16 BV; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 181 ff.; BGE 138 I 274 E. 2.2.1 S. 281. Zum Grundsatz der Inhaltsneutralität des Meinungsbegriffs im Sinne von Art. 16 BV vgl. auch unten, 3. Kapitel II.3.a)bb).

235 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 9 und N. 37 zu Art. 16 BV; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 181; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 215 Rz. 17; BGE 131 IV 23 E. 3.1 S. 28.

236 Vgl. unten, 3. Kapitel II.3.a)cc).

Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte wird die Bundesverfassung von den Kommunikationsgrundrechten auf einen zurückhaltenden Umgang mit politischen Ordnungsvorstellungen programmiert. Die konstitutiv-institutionelle Dimension der Kommunikationsgrundrechte spricht dafür, dass der private und gesellschaftliche Diskurs weitgehend offen zu halten und auf staatliche Eingriffe zu verzichten ist. Die Rechtsordnung ist insgesamt so auszugestalten, dass ein möglichst ungehinderter Austausch von Ideen und Meinungen stattfinden kann.[237] Diese verfassungsmässige Orientierung auf eine weitgehende Freiheit im öffentlichen Diskurs gilt gegenüber sämtlichen Ordnungsvorstellungen und somit auch mit Blick auf Überzeugungen, die inhaltlich mit grundlegenden Elementen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Widerspruch stehen. Als prägendes Verfassungselement verlangt die konstitutiv-institutionelle Dimension der Kommunikationsgrundrechte daher auch gegenüber extremistischen Phänomenen nach staatlicher Zurückhaltung.

c) Bestimmungen über die Verfassungsrevision

aa) Bedeutung und Grundzüge

(1) Bedeutung der Revisionsbestimmungen

Eine entscheidende Prägung erfahren die verfassungsrechtlichen Leitlinien für den Umgang mit extremistischen Erscheinungen sodann durch die Vorschriften über die Revision der Bundesverfassung. Der Grund liegt darin, dass extremistische Bestrebungen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung definitionsgemäss feindlich gegenüberstehen. In der einen oder anderen Form richten sie sich daher zwangsläufig auf die Ausserkraftsetzung von Verfassungsbestimmungen, die demokratisch-rechtsstaatliche Kernelemente verankern. Ob und in welchem Ausmass die rechtliche Grundordnung für Veränderungen offen steht, entscheidet sich im Allgemeinen nach den Bestimmungen über die Verfassungsrevision. Gleichzeitig stecken die Revisionsbestimmungen die Grenzen des rechtlichen Spielraums ab, den die Verfassung grundlegend anderen Vorstellungen von Staat und Gesellschaft höchstens einräumt. Um den Positionsbezug der Bundesverfassung im Hinblick auf extremistische Bestrebungen zu verstehen, ist eine Berücksichtigung der Revisionsbestimmungen daher unerlässlich.[238]

---

237 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 42 Rz. 47 und (ähnlich) S. 216 Rz. 24.

238 In diesem Sinne auch KAPPELER, Staatsgefährlichkeit, S. 135 ff. und S. 150 ff.; BRUNNER, Behandlung, S. 70 ff. und S. 232 ff.; RUTZ, Gefährdung, S. 62 ff.

(2) *Grundzüge der Revisionsbestimmungen*

Die Revisionsbestimmungen der Bundesverfassung sind auf verschiedene Normgruppen verteilt, wobei sich die zentralen Vorschriften in den Art. 192–195 BV finden.[239] Weitere einschlägige Regelungen enthalten die Art. 138–139b BV sowie Art. 140 und Art. 142 BV. Als eigentliche «Fundamentalnorm»[240] des schweizerischen Verfassungsrechts verankert Art. 192 Abs. 1 BV den Grundsatz, dass die Bundesverfassung jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden kann. Mithin kann die Verfassung zu jedem Zeitpunkt sowohl in Teilen (Teilrevision) als auch in ihrer Gesamtheit (Totalrevision) geändert werden.[241]

Der Anstoss für eine Revision der Bundesverfassung geht in der Regel vom Volk oder vom Parlament aus.[242] So kann eine Totalrevision der Bundesverfassung mittels Volksinitiative oder von einer Parlamentskammer *vorgeschlagen* oder von der Bundesversammlung *beschlossen* werden (vgl. Art. 193 Abs. 1 [i.V.m. Art. 138 Abs. 1] BV). Teilrevisionen können auf dem Weg der Volksinitiative *verlangt* oder von der Bundesversammlung *beschlossen* werden (vgl. Art. 194 Abs. 1 [i.V.m. Art. 139 Abs. 1] BV). Jede Änderung der Bundesverfassung unterliegt dabei dem obligatorischen Referendum und muss von einer Mehrheit der Stimmenden sowie einer Mehrheit der Kantone angenommen werden (vgl. Art. 140 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 142 Abs. 2 BV).

bb) Schranken der Verfassungsrevision

(1) *Im Allgemeinen*

Für den verfassungsrechtlichen Umgang mit extremistischen Bestrebungen ist in erster Linie von Bedeutung, welche Grenzen die Bundesverfassung für ihre eigene Revidierbarkeit zieht. Solche Restriktionen werden gewöhnlich als Schranken der Verfassungsrevision bezeichnet.[243] Die Lehre unterscheidet

239 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 557 f. Rz. 1503 f.; vgl. auch MAHLMANN, Schutz, S. 225 Rz. 40.

240 Vgl. HANGARTNER/EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 10 zu Art. 192 BV.

241 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 559 Rz. 1508; EPINEY/DIEZIG, Basler Kommentar BV, N. 10 ff. zu Art. 138 BV; teilweise abweichend mit Bezug auf bloss materielle, aber nicht formelle Totalrevisionen HANGARTNER/EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 17 f. Vorbem. zu Art. 192–195 BV; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 91 f. Rz. 445 ff.

242 Gemäss Art. 160 Abs. 1 BV sind die Kantone ebenfalls berechtigt, der Bundesversammlung eine Änderung der Verfassung zu beantragen (vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 353 f. Rz. 922 f. und S. 571 Rz. 1541 f.; THURNHERR, Basler Kommentar BV, N. 13 zu Art. 160 BV; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 322 Rz. 953 und S. 565 Rz. 1771).

243 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 558 Rz. 1505; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 93 ff. Rz. 461 ff.; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 558 ff. Rz. 1755 ff.

dabei verschiedene Kategorien von Revisionsschranken. Differenziert werden kann zwischen zeitlichen, strukturellen, formellen und materiellen Schranken der Verfassungsrevision.[244] Im Vordergrund stehen hier die formellen und die materiellen Schranken der Verfassungsrevision.

Formelle Schranken der Verfassungsrevision betreffen Vorschriften, die das Verfahren zur Änderung der Bundesverfassung regeln. Eingang in den Verfassungstext dürfen danach nur jene Normen finden, die nach den Vorschriften über die Verfassungsrevision erlassen wurden.[245] Namentlich unterliegen Verfassungsänderungen dem obligatorischen Referendum und müssen Volk und Ständen ausnahmslos zur Abstimmung unterbreitet werden (vgl. Art. 140 Abs. 1 lit. a BV). Jede formell gültige Änderung der Bundesverfassung setzt voraus, dass sich eine Mehrheit der Stimmenden und der Kantone für den Revisionsvorschlag ausspricht (Art. 142 BV).[246]

Materielle Schranken setzen der Revision der Bundesverfassung inhaltliche Grenzen. Sie bezeichnen Regelungsinhalte, die in der Verfassung nicht vorkommen dürfen.[247] Für die Positionierung der Bundesverfassung im Verhältnis zu extremistischen Phänomenen kommt den materiellen Schranken der Verfassungsrevision eine besondere Prägekraft zu, da sie möglichen Veränderungen der staatlichen Ordnung einen Rahmen setzen, der sich nach inhaltlichen Kriterien bestimmt.[248] Statuiert eine Verfassung keine materiellen Revisionsschranken, nimmt sie gegenüber extremistischem Gedankengut, das erheblich von Kernprinzipien der geltenden Ordnung abweicht, eine neutralere Haltung ein, als wenn sie diesbezüglich gesamthaft oder in Teilen ihre eigene Unveränderlichkeit festschreibt. In materieller Hinsicht tief angelegte Hürden der Verfassungsrevision deuten demnach eher auf eine offene Demokratie hin. Demgegenüber indizieren enge materielle Schranken eine streitbare Demokratie.

(2) Zwingendes Völkerrecht als materielle Schranke

Aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für die vorliegende Fragestellung verdienen die materiellen Schranken der Verfassungsrevision hier nähere Betrachtung. Sie lassen sich im Wesentlichen nach zwei Aspekten kategorisieren. Zu unterscheiden ist zunächst zwischen geschriebenen und ungeschriebenen

244 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 58 Rz. 1505; GERTSCH, Kerngehalte, Rz. 5.

245 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 560 Rz. 1509; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 558 Rz. 1754; GERTSCH, Kerngehalte, Rz. 5.

246 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 570 ff. Rz. 1538 ff.; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 566 Rz. 1776 f.

247 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 558 Rz. 1505; GERTSCH, Kerngehalte, Rz. 5 und Rz. 8 ff.

248 Ähnlich BRUNNER, Behandlung, S. 71.

Schranken. Geschriebene Schranken sind ausdrücklich in der Verfassung niedergelegt. Ungeschriebene Schranken ergeben sich demgegenüber nicht aus dem Verfassungstext, sondern aus dem qualifizierten Schweigen des Verfassungsgebers und durch Verfassungsfortbildung des Bundesgerichts.[249] Eine weitere Unterscheidung materieller Revisionsschranken wird danach getroffen, ob sie dem übergeordneten Recht entstammen oder von der Verfassung selbst aufgestellt werden. Im ersten Fall ist von heteronomen Schranken die Rede, während es sich im zweiten Fall um autonome Schranken der Verfassungsrevision handelt.[250]

Als geschriebene materielle Schranke hat allein das *zwingende Völkerrecht* den Weg in die Bundesverfassung gefunden:[251] Gemäss Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2 BV darf eine Verfassungsrevision keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts verletzen. Eine Volksinitiative, die gegen diese Vorgabe verstösst, ist von der Bundesversammlung für ungültig zu erklären (vgl. Art. 139 Abs. 3 BV). Beim zwingenden Völkerrecht handelt es sich nach der Botschaft zur BV 1999 um Normen, die wegen ihrer Bedeutung für die internationale Rechtsordnung unbedingte Geltung verlangen und als solche von der Staatengemeinschaft anerkannt sind, sodass sich ein Staat den daraus fliessenden Verpflichtungen in keiner Weise entziehen kann.[252]

Über die Tragweite dieser materiellen Schranke des geschriebenen Verfassungsrechts herrscht im Einzelnen keine Einigkeit. Nach der einen Ansicht verweist die Verfassung mit dem zwingenden Völkerrecht auf den völkerrechtlichen Begriff des ‹ius cogens›,[253] was die Revisionsbestimmungen als Ausdruck einer *heteronomen* Schranke der Verfassungsrevision erscheinen lässt. Nach der anderen Auffassung handelt es sich bei den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts um einen landesrechtlichen Begriff, der über das völkerrechtliche ‹ius cogens› hinausreicht und insoweit als *autonome* Schranke

249 Vgl. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 94 Rz. 463 f.; GERTSCH, Kerngehalte, Rz. 6; KAYSER, Schranke, S. 24 f.; allgemein zum ungeschriebenen Verfassungsrecht TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 46 f. Rz. 122 ff.

250 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 554 f. Rz. 12; KAYSER, Schranke, S. 8 f.; GERTSCH, Kerngehalte, Rz. 7; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 705 f. Rz. 3601a.

251 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 562 ff. Rz. 1517 ff.; EPINEY/DIEZIG, Basler Kommentar BV, N. 19 und N. 45 ff. zu Art. 139 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 9 zu Art. 139 BV und N. 16 zu Art. 192 BV; HANGARTNER/EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 10 Vorbem. zu Art. 192–195 BV.

252 Vgl. Botschaft BV 1999, S. 362 und S. 446.

253 Der völkerrechtliche Begriff des ‹ius cogens› wird in Art. 53 VRK definiert als Norm des allgemeinen Völkerrechts, «die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann».

der Verfassungsrevision vornehmlich eine verfassungsrechtliche Dimension aufweist.[254] Für die inhaltliche Beurteilung, ob ein Vorschlag zur Verfassungsrevision gegen zwingendes Völkerrecht verstösst, steht nach hier vertretener Auffassung ein völkerrechtliches Begriffsverständnis im Vordergrund. Dieses verleiht der Schranke heteronome Züge. Eine solche Orientierung am eher engen, völkerrechtlichen Begriff des ‹ius cogens› legen namentlich der Verfassungswortlaut (vgl. Art. 139 Abs. 3, Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2 BV) sowie seine Entstehungsgeschichte nahe.[255]

Zu den Bestimmungen des zwingenden Völkerrechts, die als materielle Schranke der Verfassungsrevision fungieren, zählen nach einem solchen Verständnis der Grundsatz der Gleichheit der Staaten, das zwischenstaatliche Gewaltverbot, die Verbote von Folter, Völkermord und Sklaverei, die Grundzüge des humanitären Völkerrechts nach den Genfer Konventionen sowie das Verbot der Ausschaffung in einen Staat, wo dem Betroffenen Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht. Soweit sie über das universelle ‹ius cogens› hinausgehen, werden als regional zwingendes Völkerrecht und materielle Schranken der Verfassungsrevision weiter die notstandsfesten Garantien der EMRK (Verbot der Leibeigenschaft [Art. 4 Abs. 1 EMRK], keine Strafe ohne Gesetz [Art. 5 EMRK]) sowie das Verbot der Todesstrafe in Friedenszeiten betrachtet.[256] Mit Blick auf Fragen der Staatsorganisation macht das zwingende Völkerrecht hingegen keine unmittelbaren Vorgaben.[257] Namentlich verpflichtet das zwingende Völker-

254 Vgl. zum Ganzen TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 562 ff. Rz. 1517 ff.; EPINEY/DIEZIG, Basler Kommentar BV, N. 33 ff. zu Art. 139 BV; EHRENZELLER/NOBS/GERTSCH, St. Galler Kommentar BV, N. 43 ff. zu Art. 139 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 13 zu Art. 139 BV; GERTSCH, Kerngehalte, Rz. 32 ff.

255 Ähnlich BAUMANN, Umsetzung, S. 245, sowie – für eine tendenziell weitere Auslegung des Begriffs «zwingendes Völkerrecht» – EHRENZELLER/NOBS/GERTSCH, St. Galler Kommentar BV, N. 45 zu Art. 139 BV; KÜNZLI, Internationaler Menschenrechtsschutz, S. 1256 ff. Rz. 21 ff.; GERTSCH, Kerngehalte, Rz. 33 ff.; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 13 zu Art. 139 BV; weitergehend noch RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 706 Rz. 3601b; KAYSER, Schranke, S. 233 ff.; wie hier für ein völkerrechtliches und damit eher enges Verständnis des Begriffs TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 562 ff. Rz. 1517 ff.; WYSS, Umsetzung, S. 94 f. Rz. 194 ff.; KÜNZLI/KÄLIN, Verhältnismässigkeitsprinzip, Rz. 13; EPINEY/DIEZIG, Basler Kommentar BV, N. 36 f. zu Art. 139 BV; GLASER, Grundrechtseinschränkungen, S. 67 f.; BAUMANN, Schranken, S. 205; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 558 f. Rz. 1756; je m.w.H.

256 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 562 Rz. 1518; ähnlich MAHON/WEERTS, Révision, S. 1907 Rz. 60 f.; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 13 zu Art. 139 BV; EHRENZELLER/NOBS/GERTSCH, St. Galler Kommentar BV, N. 43 zu Art. 139 BV; KÜNZLI, Internationaler Menschenrechtsschutz, S. 1256 ff. Rz. 21 ff.; GLASER, Grundrechtseinschränkungen, S. 68; je m.H. auf weitere, teilweise andere Zusammenstellungen. Aus der Rechtsprechung vgl. BGE 133 II 450 E. 7 S. 460 ff.

257 In diesem Sinne auch WYSS, Umsetzung, S. 76 Rz. 154.

recht nicht zur Einführung einer bestimmten Staatsordnung oder zur Aufrechterhaltung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung.

(3) Weitere materielle Schranken

In der Lehre wird seit Längerem diskutiert, ob über das zwingende Völkerrecht hinaus noch weitere materielle Schranken der Verfassungsrevision bestehen.[258] Dabei müsste es sich zwangsläufig um ungeschriebene Schranken handeln, da der heutige Verfassungstext als materielle Revisionsschranke wie dargelegt bloss das zwingende Völkerrecht ausdrücklich nennt.[259] Dabei ist anerkannt, dass die *faktische Undurchführbarkeit* eines Vorhabens eine ungeschriebene, materielle Revisionsschranke darstellt. Mit der faktischen Undurchführbarkeit ist allerdings bloss die physische (nicht rechtliche) Unmöglichkeit gemeint, ein Revisionsvorhaben in die Tat umzusetzen.[260] Die Schranke der faktischen Undurchführbarkeit ist im Zusammenhang mit dem Extremismus demnach ohne Bedeutung, weil extremistische Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung zielen und nicht auf physisch undurchführbare Revisionsvorhaben.

Bei der Diskussion um materielle Revisionsschranken stand in der jüngeren Vergangenheit sodann im Vordergrund, ob der Spielraum bei der Verfassungsgebung neben dem zwingenden Völkerrecht auch noch durch weitere internationale Verpflichtungen der Schweiz beschränkt werde.[261] Vermehrt ins Blickfeld rückte ausserdem die Frage, ob die Grundrechte insgesamt oder jedenfalls ihre Kerngehalte gemäss Art. 36 Abs. 4 BV als materielle Schranke der Verfassungsrevision zu betrachten sind.[262] Mehr Raum nahm in der älteren Lehre noch die Kontroverse ein, ob bestimmte andere Fundamentalwerte der Bundesverfassung als Schranken der Verfassungsrevision aufzufassen sind. Dazu wurden etwa die Existenz des Staates überhaupt, die politischen Rechte, der föderalistische Staatsaufbau, das Prinzip der Gewaltentrennung

258 Für einen Überblick zur Diskussion vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 563 ff. Rz. 1519 ff.; KÜNZLI/KÄLIN, Verhältnismässigkeitsprinzip, Rz. 6 ff.; HANGARTNER/EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 13 ff. Vorbem. zu Art. 192–195 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 17 zu Art. 139 BV; aus der älteren Lehre WILDHABER, Kommentar BV 1874, N. 39 ff. zu Art. 118 BV 1874; AUBERT, Bundesstaatsrecht I, S. 139 ff. Rz. 324 ff.

259 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.c)bb)(2).

260 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 561 f. Rz. 1515 ff.; EPINEY/DIEZIG, Basler Kommentar BV, N. 45 zu Art. 139 BV; GERTSCH, Kerngehalte, Rz. 9; Botschaft BV 1999, S. 433.

261 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 567 ff. Rz. 1525; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 706 f. Rz. 3602 f.; BAUMANN, Umsetzung, S. 259 ff.; NOBS, Volksinitiative, S. 112 ff.

262 Vgl. KIENER, Grundrechte in der BV, S. 1204 Rz. 19; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 707 Rz. 3603a; GERTSCH, Kerngehalte, S. Rz. 32 ff.; KAYSER, Schranke, S. 245 ff.

oder verfassungsmässige Strukturprinzipien wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gezählt.[263] In diese Diskussion um fundamentale Werte der Bundesverfassung als ungeschriebene Schranken der Verfassungsrevision reihen sich Äusserungen in der älteren Literatur ein, wonach die Werbung für die Einführung einer wesentlich anderen Staatsordnung staatsgefährlich und im Ergebnis somit unerlaubt war.[264] Staatliches Einschreiten gegen Verhaltensweisen, die für eine wesentlich andere Ordnung warben, wurde unter einem verfassungsrechtlichen Blickwinkel teilweise selbst dann für zulässig erachtet, wenn sie nicht weiter mit Rechtswidrigkeiten einhergingen. Begründet wurde dieser Standpunkt namentlich mit dem Argument, dass die Einführung einer wesentlich anderen Ordnung *materiell* verfassungswidrig wäre.[265] Die materielle Verfassungswidrigkeit solcher Bestrebungen wurde dabei auf die Existenz von ungeschriebenen, ewigen Schranken der Verfassungsrevision zurückgeführt, die eine rechtmässige Abkehr von bestimmten Grundentscheidungen der Verfassung unmöglich machen sollten.[266]

Die Ansicht, dass neben den zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts und der faktischen Undurchführbarkeit ‹de constitutione lata› noch weitere materielle Schranken der Verfassungsrevision bestehen – etwa in der Gestalt anderer völkerrechtlicher Verpflichtungen, der Grundrechte allgemein oder von weiteren fundamentalen Verfassungswerten –, hat sich bis heute nicht durchgesetzt. Auch wenn darin Defizite erblickt werden, kann die Bundesverfassung nach der gegenwärtigen Rechtslage somit grundsätzlich jeden Inhalt aufnehmen, soweit kein Verstoss gegen das zwingende Völkerrecht vorliegt oder sich das Revisionsvorhaben als faktisch undurchführbar erweist.[267] Weder die über das zwingende Völkerrecht hinausgehenden Grundrechte

263 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 565 ff. Rz. 1523 ff.; HANGARTNER/EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 13 ff. Vorbem. zu Art. 192-195 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 17 zu Art. 139 BV; WILDHABER, Kommentar BV 1874, N. 39 ff. zu Art. 118 BV 1874; je m.w.H.

264 Zum Begriff der Staatsgefährlichkeit vgl. oben, 1. Kapitel II.3.c).

265 Vgl. BRUNNER, Behandlung, S. 320 ff.; KAPPELER, Staatsgefährlichkeit, S. 80 ff.

266 Vgl. KAPPELER, Staatsgefährlichkeit, S. 136 ff., insbes. S. 150 ff.; BRUNNER, Behandlung, S. 320 ff.; vgl. weiter BUMBACHER, Schranke, S. 88 ff. und S. 123, wonach der Schutz der öffentlichen Ordnung als Staatsauftrag verstanden werden kann, der auch die Bewahrung der bestehenden Verfassungsgrundlagen umfasst.

267 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 565 f. Rz. 1523; EPINEY/DIEZIG, Basler Kommentar BV, N. 48 ff. zu Art. 139 BV; MALINVERNI et al., L'Etat, S. 537 Rz. 1477 ff.; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 9 Rz. 28 und S. 562 Rz. 1760 ff.; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 17 zu Art. 139 BV; TSCHENTSCHER/LIENHARD/SPRECHER, Öffentliches Recht, S. 43; GERTSCH, Kerngehalte, Rz. 38 ff.; KELLER/LANTER/FISCHER, Volksinitiativen, S. 137; BUNDESRAT, Zusatzbericht Völkerrecht, S. 3628 f.; gl.M. wohl auch EHRENZELLER/NOBS/GERTSCH, St. Galler Kommentar BV, N. 54 zu Art. 139 BV; MÜLLER/BIAGGINI, Verfassungsidee, S. 249 f.; so auch bereits AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 142 f. Rz. 332.

oder internationalen Verpflichtungen noch andere fundamentale Werte der Verfassung stellen danach eine unüberwindbare materielle Hürde für die Revision der Bundesverfassung dar. Das gilt auch für Strukturprinzipien der Bundesverfassung wie das Demokratie- oder das Rechtsstaatsprinzip.[268] Das politische System und die staatlichen Institutionen sind demnach weitreichenden Veränderungen zugänglich.[269]

Mit Blick auf das Demokratieprinzip im Besonderen lässt sich für diese Auffassung neben einem grammatikalischen und einem entstehungsgeschichtlichen[270] auch ein systematisches Auslegungsargument anführen. So sind die Kantone gemäss Art. 51 Abs. 1 BV zum Erlass von demokratischen Verfassungen verpflichtet. Für die Revision der Bundesverfassung hat der Verfassungsgeber hingegen auf eine analoge Vorgabe verzichtet. Der Verzicht auf eine mit Art. 51 Abs. 1 BV übereinstimmende Regelung für den Bund ist als qualifiziertes Schweigen zu betrachten, zumal die Bundesverfassung mit dem Verbot eines Verstosses gegen zwingendes Völkerrecht (vgl. Art. 139 Abs. 3, Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2 BV) den Spielraum für Verfassungsänderungen im Übrigen durchaus einschränkt. Auch aus einer systematischen Auslegungswarte ergibt sich demnach, dass das Demokratieprinzip auf Bundesebene keine materielle Schranke der Verfassungsrevision darstellt.[271]

cc) Hinweise für das Verhältnis zum Extremismus

Extremistische Bestrebungen sind wie erwähnt von einer Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung getragen und richten sich in der einen oder anderen Weise auf die Ausserkraftsetzung von Verfassungsbestimmungen, die demokratische Kernelemente verankern. Die verfassungsrechtlichen Leitlinien für den Umgang mit extremistischen Phänomenen sind daher zu einem guten Teil von den Vorschriften über die Revision der Bundesverfassung geprägt. Die Revisionsbestimmungen geben den Rahmen vor,

268 Vgl. so ausdrücklich TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 565 f. Rz. 1523; EPINEY/DIEZIG, Basler Kommentar BV, N. 48 f. zu Art. 139 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 17 f. zu Art. 139 BV; BELSER, Basler Kommentar BV, N. 49 Einl.; KIENER, Grundrechte in der BV, S. 1204 Rz. 19; ähnlich bereits AUBERT, Bundesstaatsrecht Bd. I, S. 143 Rz. 332; WILDHABER, Kommentar BV 1874, N. 73 ff. und N. 119 ff. zu Art. 118 BV 1874; für weitere Lehrmeinungen vgl. HANGARTNER/EHRENZELLER, St. Galler Kommentar BV, N. 15 Vorbem. zu Art. 192–195 BV.

269 Vgl. BELLANGER, Révision, S. 1250 Rz. 14.

270 Vgl. dazu EPINEY/DIEZIG, Basler Kommentar BV, N. 48 f. zu Art. 139 BV.

271 Hingegen kann sich die Frage stellen, ob die Kantone unter Berufung auf Art. 51 BV zu weitergehenden Massnahmen gegen extremistische Phänomene befugt sind, als dies für den Bund zutrifft. Diesem Punkt ist hier allerdings nicht weiter nachzugehen, zumal sich die vorliegende Untersuchung auf die Voraussetzungen für Organisationsverbote durch den Bund beschränkt.

in dem Änderungen der staatlichen Grundordnung auf zulässige Weise ablaufen können. Als prägende Elemente stehen dabei wie erwähnt die formellen und die materiellen Schranken der Verfassungsrevision im Vordergrund.

Die *materiellen Revisionsschranken* legen fest, welche inhaltlichen Leitplanken bei der Änderung der Verfassung zu beachten sind. Diesbezüglich zeigt sich, dass der Verfassungsgeber die Bundesverfassung und damit auch die verfassungsmässige Ordnung sehr weitgehend umgestalten kann. Materielle Einschränkungen bestehen abgesehen von der faktischen Undurchführbarkeit bloss hinsichtlich der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Zur staatlichen Ordnung machen diese allerdings keine unmittelbaren Vorgaben. Über den in Art. 139 Abs. 3, Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2 BV geäusserten Willen des Verfassungsgebers hinaus, sich in jedem Fall an das zwingende Völkerrecht zu halten, enthält die Bundesverfassung keine Bestimmungen, welche die Entwicklung der staatlichen Grundordnung in eine bestimmte Richtung hemmen. Fundamentale Grundwerte und Strukturprinzipien der Verfassung wie Rechtsstaatlichkeit und Demokratie bilden danach keine Schranken der Verfassungsrevision. Extremistische Bestrebungen, die sich gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung richten, verstossen in diesem Rahmen nicht gegen die Schranken der Verfassungsrevision, sofern sie nicht zugleich zur Verletzung zwingenden Völkerrechts führen.

Neben den materiellen Schranken der Verfassungsrevision sind im vorliegenden Zusammenhang auch die *formellen Revisionsschranken* von Bedeutung. Sie legen das Verfahren für die Umgestaltung der Verfassung fest. Eine rechtmässige Änderung bestehenden Verfassungsrechts kann allein unter Beachtung dieser Vorschriften erfolgen. Danach setzt die Umgestaltung der rechtlichen Grundordnung insbesondere die Zustimmung von Volk und Ständen voraus (vgl. Art. 140 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 142 Abs. 2 BV). Diese formellen Hürden gelten auch für Träger extremistischen Gedankenguts. Ohne Zustimmung einer Mehrheit der Stimmenden und der Kantone können demokratische und rechtsstaatliche Kernprinzipien daher nicht auf rechtmässigem Weg in Frage gestellt werden. Allerdings handelt es sich dabei nicht um inhaltliche, sondern bloss um verfahrensrechtliche Restriktionen, die sich demokratiefeindlichen Bestrebungen in der Sache selbst nicht in den Weg stellen.

d) Fazit

Im Hinblick auf die Abschirmung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung vor extremistischen Bestrebungen entfalten die Schranken der Verfassungsrevision bloss einen limitierten Effekt. Inhaltlich stehen einer Umgestaltung der staatlichen Ordnung allein die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts entgegen. Die formellen Revisionsschranken sind lediglich

verfahrensrechtlicher Natur und begrenzen die Möglichkeit zur Verfassungsrevision inhaltlich nicht. Im Verhältnis zu demokratiefeindlichen Ordnungsvorstellungen verleiht dies der Bundesverfassung über weite Strecken eine neutrale Ausrichtung. Dies steht in Übereinstimmung mit den Schlussfolgerungen, die sich aus dem Zweckartikel (vgl. Art. 2 Abs. 1 BV)[272] und dem Programmcharakter der Kommunikationsgrundrechte (vgl. Art. 35 i.V.m. Art. 16 ff. BV)[273] ziehen lassen.

3. Sicherheit: Elemente einer streitbaren Ordnung

Im Hinblick auf extremistische Bestrebungen, die sich definitionsgemäss gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung richten, sind neben Elementen einer offenen Ordnung auch Verfassungsbestimmungen ins Blickfeld zu nehmen, die einer Bewahrung dieser Ordnung dienen und Ausdruck einer streitbaren Demokratie sind. Im Vordergrund stehen dabei zunächst Art. 2 Abs. 1 sowie Art. 57 BV. Diese Bestimmungen verankern einerseits die Gewährleistung der Sicherheit als Staatszweck[274] und statuieren andererseits einen entsprechenden Handlungsauftrag zuhanden des Staates.[275] Im gleichen Zusammenhang ist weiter Art. 35 BV zu berücksichtigen, der die Verwirklichung der Grundrechte zum Gegenstand hat und aus dem sich ein staatlicher Auftrag zur Sicherung verschiedener grundrechtlicher Schutzgüter ergibt.[276] Im Anschluss folgt hier zunächst eine kurze Erörterung dieser Bestimmungen.[277] Sodann ist auf den Begriff der Sicherheit im Allgemeinen und seine Bezüge zum Gewaltmonopol einzugehen.[278] In einem nächsten Schritt werden die Schutzobjekte bezeichnet, auf die sich der Auftrag zur Sicherheitsgewährleistung im Sinne von Art. 2, Art. 35 und Art. 57 BV bezieht.[279] Schliesslich werden die Ergebnisse zusammengefasst.[280]

272 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.a).

273 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.b).

274 Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N. 2 zu Art. 2 BV.

275 Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 1 zu Art. 57 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 2 zu Art. 57 BV.

276 Vgl. SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 35 Vorbem. zur Sicherheitsverfassung; WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 41 ff. zu Art. 35 BV; MOHLER, Vernetzung, S. 541 Rz. 7.

277 Vgl. unten, 2. Kapitel II.3.a).

278 Vgl. unten, 2. Kapitel II.3.b).

279 Vgl. unten, 2. Kapitel II.3.c).

280 Vgl. unten, 2. Kapitel II.3.d).

a) Ausgangspunkte des staatlichen Sicherheitsauftrags

aa) Sicherheit als staatlicher Zweck

Neben dem bereits diskutierten Schutz der Freiheit[281] sieht Art. 2 BV als Zweckartikel der Bundesverfassung ebenfalls vor, dass der Staat die «Sicherheit des Landes» zu gewährleisten hat. Die generelle Funktion und Tragweite von Art. 2 BV als grundsätzlicher Ausdruck des Staatsverständnisses sowie als Leitlinie bei der Rechtsetzung und -anwendung wurden bereits erörtert. Ohne dem Staat unmittelbare Kompetenzen zur Rechtsetzung oder konkrete Handlungsaufträge zu erteilen, legt der Zweckartikel danach programmatische Leitlinien für die Ausgestaltung der Rechtsordnung und das staatliche Handeln fest.[282]

Mit der Nennung der Sicherheit in Art. 2 Abs. 1 BV wird das staatliche Handeln auf bewahrende, schützende Tätigkeiten hin orientiert. Indem sie die Gewährleistung der Sicherheit zu einem eigentlichen Staatszweck erklärt, bildet die Bestimmung gleichzeitig den materiellen Kern der schweizerischen Sicherheitsverfassung.[283] Dabei sind gewisse Spannungsverhältnisse zu den weiteren Staatszwecken gemäss Art. 2 Abs. 1–4 BV und insbesondere zu jenem der Freiheitsgewährleistung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 BV freilich unvermeidbar.[284]

bb) Sicherheit als staatliche Aufgabe

Näher ausgestaltet wird der aus Art. 2 Abs. 1 BV fliessende Staatszweck in Art. 57 BV. Dieser steht ausdrücklich unter der Sachüberschrift «Sicherheit».[285] Nach Absatz 1 von Art. 57 BV sorgen Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung. Im Bereich der inneren Sicherheit koordinieren sie ihre Anstrengungen (vgl. Art. 57 Abs. 2 BV). Damit greift Art. 57 Abs. 1 BV den bereits in Art. 2 Abs. 1 BV enthaltenen Staatszweck zur Gewährleistung der Sicherheit auf und verdichtet ihn unter Vorbehalt einer entsprechenden (Verbands-)Kompetenznorm zu einem verpflichtenden Handlungsauftrag an Bund und Kantone.[286] Mithin

---

281 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.a).

282 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.a)aa).

283 Vgl. SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 23 Vorbem. zur Sicherheitsverfassung; ähnlich LIENHARD/HÄSLER, Grundlagen, S. 113 Rz. 1.

284 Vgl. so bereits oben, 2. Kapitel II.2.a)cc).

285 Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 1 zu Art. 57 BV.

286 Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 1 zu Art. 57 BV; ähnlich BIAGGINI, Kommentar BV, N. 8 zu Art. 2 BV; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 57 BV; LIENHARD, Innere Sicherheit, S. 126.

weist Art. 57 Abs. 1 BV die zuständigen Behörden verbindlich an, für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung zu sorgen. Unter dem Vorbehalt einer entsprechenden Verbandszuständigkeit richtet sich dieser Auftrag zunächst an den Gesetzgeber, darüber hinaus aber auch an die rechtsanwendenden und rechtsprechenden Organe. Dabei sind der Bund und die Kantone gemäss Art. 57 Abs. 2 BV im Bereich der inneren Sicherheit verpflichtet, ihre jeweiligen Bemühungen aufeinander abzustimmen. Die innere Sicherheit nach dieser Bestimmung bezieht sich allerdings bloss auf einen Teilbereich des verfassungsrechtlichen Sicherheitsbegriffs gemäss Art. 57 Abs. 1 BV.[287] Eine Erweiterung des verfassungsrechtlichen Sicherheitsbegriffs nimmt Absatz 2 von Art. 57 BV nicht vor. Soweit es im Folgenden um die materielle Tragweite des verfassungsrechtlichen Sicherheitsbegriffs geht, bedarf Art. 57 Abs. 2 BV daher keiner näheren Betrachtung.

cc) Sicherheit als grundrechtlicher Verwirklichungsauftrag

Im Unterschied zu Art. 2 und Art. 57 BV findet der Begriff der Sicherheit in Art. 35 BV keine ausdrückliche Erwähnung. Die genannte Vorschrift nimmt nach hier vertretener Auffassung im Kreis sicherheitsrelevanter Verfassungsnormen aber gleichwohl eine wichtige Stellung ein,[288] und zwar vor allem aus zwei Gründen:

— Erstens bringt Art. 35 BV wie schon gezeigt ein konstitutiv-institutionelles Verständnis der Grundrechte zum Ausdruck. Im Sinne einer programmatischen Vorgabe verlangt Art. 35 BV nach einer Berücksichtigung der Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung (Abs. 1) und verpflichtet alle Träger staatlicher Aufgaben, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Abs. 2 Teilsatz 2).[289] In diesem Rahmen sind die Grundrechte nicht nur in ihrer (negativen) Abwehrfunktion gegenüber staatlichen Eingriffen, sondern auch in ihrer (positiv-leistenden) Schutzfunktion in Bezug auf Bedrohungen nichtstaatlichen Ursprungs von Bedeutung.[290] Unter diesem

287 Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 20 zu Art. 57 BV; RUCH, Äussere und innere Sicherheit, S. 892 Rz. 9; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 4 zu Art. 57 BV; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 86 Rz. 29; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 9 Vorbem. zur Sicherheitsverfassung.

288 Vgl. in diesem Sinne auch SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 68 f. Rz. 5; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 35 Vorbem. zur Sicherheitsverfassung; MOHLER, Vernetzung, S. 553 Rz. 36.

289 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.b)bb); WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 11 ff. zu Art. 35 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 109 Rz. 280 f.

290 Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 13, N. 35 und N. 40 ff. zu Art. 35 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 4 und N. 7 zu Art. 35 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 114 Rz. 293 f., S. 117 Rz. 301 f. und S. 130 ff. Rz. 330 ff.; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV,

Blickwinkel überdachen Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 Teilsatz 2 BV den Grundrechtskatalog mit einem programmatischen Schutzauftrag.[291] Dieser richtet sich in erster Linie an den Gesetzgeber und verpflichtet ihn, die Rechtsordnung so auszugestalten, dass grundrechtlich bezeichnete Rechtsgüter vor Beeinträchtigungen durch Private oder auch Naturgefahren bewahrt werden.[292]

— Zweitens bekräftigen Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 Teilsatz 1 BV eine direkte Bindungswirkung der Grundrechte für alle Akteure, die mit der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben betraut sind.[293] Gewisse Grundrechte vermitteln ihren Trägern unmittelbar justiziable Ansprüche auf staatlichen Schutz vor Verletzungen des geschützten Rechtsguts durch Dritte. Als Gegenstück zu diesen subjektiv-rechtlichen Schutzansprüchen ergeben sich aus Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 Teilsatz 1 BV entsprechende Sicherungspflichten zulasten des Staates.[294]

Im Hinblick auf die Gewährleistung von Sicherheit bildet daher neben Art. 2 und Art. 57 BV auch Art. 35 BV eine wichtige verfassungsrechtliche Grundlage.[295]

b) Verfassungsrechtlicher Begriff der Sicherheit

aa) Struktur des Sicherheitsbegriffs

Bevor der staatliche Sicherheitsauftrag gemäss den vorerwähnten Bestimmungen (vgl. Art. 2 Abs. 1, Art. 57 sowie Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 BV) inhaltlich konkretisiert wird, drängen sich vorab einige allgemeine Überlegungen zum Begriff der Sicherheit auf. Ausserdem ist auf seine Bezüge zum staatlichen Gewaltmonopol einzugehen.

N. 35 Vorbem. zu Art. 7–36 BV; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 8 f. und N. 13 ff. zu Art. 35 BV; MÜLLER/GROSSENBACHER, Rechtslage, S. 50; BGE 140 II 315 E. 4.8 S. 329 f.

291 Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 40 zu Art. 35 BV; MOHLER, Vernetzung, S. 541 Rz. 7.

292 Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 45 und N 49 zu Art. 35 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 7 zu Art. 35 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 36 Rz. 20 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 117 f. Rz. 301 ff. und S. 134 f. Rz. 339.

293 Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 30 ff. zu Art. 35 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 32 Rz. 7 und S. 41 ff. Rz. 42 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 111 Rz. 285 ff.

294 Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 32, N. 40, N. 50 und N. 69 zu Art. 35 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 7 zu Art. 35 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 35 ff. Rz. 17 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 131 ff. Rz. 331 ff.; MOHLER, Vernetzung, S. 553 f. Rz. 35 ff.; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 15 und N. 52 zu Art. 35 BV.

295 Vgl. zum Ganzen auch LIENHARD, Innere Sicherheit, S. 127 ff.

In seiner allgemeinen Begriffsbedeutung bezeichnet Sicherheit zunächst einmal einen Zustand der Abwesenheit von Gefahr. Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit richten sich darauf, diesen Zustand zu erreichen oder zu bewahren.[296] Für sich genommen hat der Begriff der Sicherheit allerdings bloss formalen Charakter. Keine Auskunft gibt er über die (materiellen) Ausschnitte der Wirklichkeit, auf die er sich bezieht, und das angestrebte Mass der Sicherheit.[297] Aus dem Begriff der Sicherheit erschliessen sich die konkreten (Schutz-)Objekte nicht, für die ein Zustand der Gefahrlosigkeit anzustreben ist oder die vor Beeinträchtigungen bewahrt werden sollen. Folglich weist der Begriff der Sicherheit unvermeidlich eine Relationsnotwendigkeit auf:[298] Er muss inhaltlich in Bezug gesetzt werden zu konkreten (Schutz-) Objekten, die vor Gefahren und Beeinträchtigungen bewahrt werden sollen.

Soweit es wie hier um den Begriff der Sicherheit im verfassungsrechtlichen Sinne geht, kann die Bezeichnung dieser Schutzobjekte nicht nach Belieben erfolgen. In erster Linie steht es dem Verfassungsgeber zu, jene Objekte als Rechtsgüter zu bestimmen, die vor Gefahren und Störungen zu bewahren sind. An der inhaltlichen Konkretisierung des Sicherheitsbegriffs ist ausserdem der Gesetzgeber beteiligt. Neben dem Verfassungsgeber kommt ihm im Rahmen der Rechtsetzung die Befugnis zu, weitere Schutzobjekte zu bezeichnen, für deren Sicherheit der Staat ebenfalls sorgen muss.[299] Dabei hat er allerdings stets die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen, was sich aus dem Geltungsvorrang der Bundesverfassung sowie dem Legalitätsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 1 BV ergibt, das den Gesetzgeber auf die Beachtung des höherrangigen Rechts verpflichtet.[300]

bb) Staatliches Gewaltmonopol

Unabhängig von seiner inhaltlichen Ausgestaltung durch den Verfassungs- und Gesetzgeber ist der verfassungsrechtliche Begriff der Sicherheit sodann

---

296 Vgl. MOECKLI, Sicherheitsverfassung, S. 2260 f. Rz. 2; RUCH, Sicherheit, S. 21 Rz 13 und S. 25 Rz. 27; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 8 und N. 11 zu Art. 57 BV; ENGELI, Innere Sicherheit, S. 1.

297 Vgl. MOHLER, Vernetzung, S. 543 Rz. 10; TSCHANNEN, Normenarchitektur, S. 17 Rz. 3; RUCH, Äussere und innere Sicherheit, S. 890 Rz. 2; MOHLER, Polizeirecht, S. 14 ff. Rz. 32 ff.

298 Vgl. MOHLER/GÄTTELIN/MÜLLER, Unsicherheit, S. 815; ähnlich MOECKLI, Sicherheitsverfassung, S. 2260 f. Rz. 2.

299 Ähnlich MOHLER, Polizeirecht, S. 14 f. Rz. 33 ff.; LIENHARD/HÄSLER, Grundlagen, S. 128 f. Rz. 45 ff.; REINHARD, Polizeirecht, S. 83 f.; MAGNIN, Polizei, S. 48.

300 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 52 zu Art. 5 BV; SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 20 zu Art. 5 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 150 Rz. 375 ff.; in diesem Sinne auch Botschaft BWIS 1994, S. 1138.

untrennbar mit dem staatlichen Gewaltmonopol verbunden.[301] Die Sicherheit der durch Verfassung und Gesetz bezeichneten Schutzobjekte kann durch unterschiedliche Gefahrenquellen bedroht sein.[302] Dabei kann grob zwischen Naturvorgängen einerseits und menschlichen Verhaltensweisen andererseits unterschieden werden. Gefahren für die Sicherheit, die auf menschlichem Handeln beruhen, lassen sich in letzter Konsequenz nur abwenden, indem ihnen der Staat hoheitlich mit physischem Zwang begegnet und er dabei die Oberhand behält.[303] Das trifft auch auf Gefahren zu, die aus extremistisch motivierten Handlungen resultieren. Im Bedeutungsumfeld des verfassungsrechtlichen Sicherheitsbegriffs schwingt das staatliche Gewaltmonopol daher stets mit.

Das Gewaltmonopol ist indes nicht nur ‹ultima ratio› zur Gewährleistung von Sicherheit. Über die faktische Gegebenheit hinaus, dass der Staat die Sicherheit von verfassungs- und gesetzmässig definierten Rechtsgütern vor Bedrohungen durch menschliches Verhalten letztlich nur mit monopolisierter Gewalt gewährleisten kann, ergibt sich die enge Verknüpfung zwischen Sicherheit und staatlichem Gewaltmonopol gewissermassen auch aus umgekehrter Richtung: Erst das staatliche Sicherheitsversprechen rechtfertigt letztlich die Monopolisierung der Gewalt in der Hand des Staates und die damit einhergehende Friedenspflicht der Bevölkerung, die auf die Anwendung privater Gewalt zu verzichten hat.[304] Sicherheit und staatliches Gewaltmonopol stehen damit in einer Wechselbeziehung, die einerseits instrumentellen (ohne staatliches Gewaltmonopol keine Sicherheit) und andererseits legitimierenden Charakter (ohne staatlich gewährleistete Sicherheit keine private Friedenspflicht) aufweist.

Im vorliegenden Zusammenhang ist weiter zu berücksichtigen, dass der Sicherheitsbegriff mit dem Gewaltmonopol ein Merkmal dessen berührt, was im Kern den Staat ausmacht.[305] Dieser kennzeichnet sich nach herkömmlicher Auffassung durch die drei Elemente Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt, wobei Letztere neben der Hoheit, selbständig über Bestand, Umfang und Ausgestaltung staatlicher Kompetenzen zu befinden (Kompetenzhoheit), auch das

301 Vgl. ENGELI, Innere Sicherheit, S. 112 ff.; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 17 Vorbem. zur Sicherheitsverfassung.

302 Vgl. MOHLER, Vernetzung, S. 557 Rz. 43 und S. 562 Rz. 58; RUCH, Äussere und innere Sicherheit, S 892 f. Rz. 10.

303 Vgl. MOHLER, Gewaltmonopol, S. 158; ähnlich ENGELI, Innere Sicherheit, S. 33.

304 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 5 Rz. 13; ENGELI, Innere Sicherheit, S. 114; LIENHARD/HÄSLER, Grundlagen, S. 113 Rz. 3; MOHLER, Gewaltmonopol, S. 158.

305 In diesem Sinne auch TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 3 Rz. 6; MOHLER, Gewaltmonopol, S. 157 f.

Gewaltmonopol umfasst.[306] Vermittelt durch das Gewaltmonopol akzentuiert sich unter diesem Blickwinkel ein weiterer Aspekt des Sicherheitsbegriffs: Die Fähigkeit, Sicherheit in letzter Konsequenz unter Inanspruchnahme des Gewaltmonopols zu gewährleisten, dient zwar zur Hauptsache den von Verfassung und Gesetz bezeichneten Schutzobjekten. Sie stellt aber gleichzeitig eine Selbstvergewisserung des Staates dar, ohne die seine Existenz und seine Existenzberechtigung zu erodieren drohen.[307]

cc) Hinweise für das Verhältnis zum Extremismus

Aus diesen strukturellen Grundzügen des Sicherheitsbegriffs und seiner Wechselbeziehung zum Gewaltmonopol des Staates ergeben sich erste Schlüsse auf die Tragweite des staatlichen Sicherheitsauftrags im Hinblick auf extremistische Bestrebungen. Festhalten lässt sich zunächst, dass der Auftrag zur Gewährleistung von Sicherheit, wie ihn Art. 2 Abs. 1, Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 57 BV verankern, den Staat zwar zu Massnahmen der Gefahrenabwehr verpflichtet. Welche Schutzobjekte den Gegenstand dieses Auftrags bilden und wie weit dieser Auftrag reicht, erschliesst sich jedoch nicht aus dem Begriff der Sicherheit selbst, sondern muss im Einzelnen gestützt auf konkrete Entscheidungen des Verfassungs- oder allenfalls des Gesetzgebers bestimmt werden.

Das gilt auch für Massnahmen gegen extremistische Bestrebungen. Welche Rechtsgüter gestützt auf den verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrag vor extremistischer Bedrohung zu schützen sind, beantwortet der Begriff der Sicherheit für sich nicht. Diesbezüglich ist ein Rückgriff auf weitere Wertentscheidungen erforderlich, die sich in der Rechtsordnung manifestieren. Weil extremistische Bestrebungen gegen die verfassungsrechtliche Grundordnung gerichtet sind, stehen dabei die Entscheidungen des Verfassungsgebers im Vordergrund. Das gilt umso mehr, als sich der Gesetzgeber bei der Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrags ohnehin an dessen Festlegungen zu orientieren hat, was dem Geltungsvorrang der Bundesverfassung und dem Legalitätsprinzip geschuldet ist (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV).[308]

Ungeachtet dessen, welche Rechtsgüter nach der Verfassung im Einzelnen vom Sicherheitsauftrag umfasst sind, hat sich ferner herausgestellt, dass der Staat jedenfalls zur Aufrechterhaltung des Gewaltmonopols legitimiert

306 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 4 f. Rz. 12 f.; ähnlich HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 316 Rz. 933; KAUFMANN/GLASER, Verfassungsstaat, S. 9 Rz. 4 ff. und S. 16 ff. Rz. 35 ff.

307 Ähnlich SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 22 Vorbem. zur Sicherheitsverfassung; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 23 und N. 27 zu Art. 57 BV; LOBSIGER, Grundaufgaben, S. 197 Rz. 85.

308 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.b)aa) und die Nachweise in Fn. 300.

ist. Die blosse Tatsache, dass sich der Staat die Gewährleistung von Sicherheit zur Aufgabe macht, führt dazu, dass er in der Lage bleiben muss, Gefahren durch menschliches Verhalten in letzter Konsequenz unter Anwendung von Gewalt unter Kontrolle zu bringen. Dies ergibt sich im Weiteren aus dem eigenen Anspruch eines Gemeinwesens, als Staat zu existieren: Fehlt es ihm am Gewaltmonopol, stellt dies seine Staatlichkeit in Frage. Auch gegenüber extremistischen Bestrebungen hat der Staat daher stets die Fähigkeit zu bewahren, sein Gewaltmonopol durchzusetzen.

c) Verfassungsrechtliche Schutzobjekte

aa) Mehrdimensionalität des Sicherheitsbegriffs

Nach dem Dargelegten trifft den Staat gestützt auf Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 sowie Art. 35 BV die Pflicht zur Gewährleistung von Sicherheit. Der Begriff der Sicherheit allein gibt dabei noch keine Hinweise auf die zu bewahrenden Rechtsgüter. Deren Bezeichnung obliegt vorab dem Verfassungs- und dem Gesetzgeber, wobei Letzterer an die vom Verfassungsgeber getroffenen Wertentscheidungen gebunden ist (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV). Im Folgenden ist der Frage nach diesem materiellen Gehalt des Sicherheitsbegriffs nachzugehen. Der Schwerpunkt der Ausführungen liegt dabei auf den verfassungsrechtlich bezeichneten Rechtsgütern, die sich aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 sowie Art. 35 BV ergeben. Diese Bestimmungen beziehen sich auf unterschiedliche Rechtsgüter, deren Schutz in ihrer Gesamtheit häufig als Wahrung der *öffentlichen Sicherheit* zusammengefasst wird.[309] Anhand der zu schützenden Rechtsgüter drängt sich für die Zwecke der vorliegenden Arbeit eine weitere Differenzierung dieses Oberbegriffs nach einer institutionellen, territorialen und personellen Sicherheitsdimension auf.[310]

bb) Territoriale Sicherheitsdimension

Nach Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV ist zunächst die Sicherheit *des Landes* zu gewährleisten. Diese beiden Bestimmungen setzen den Begriff der Sicherheit in Bezug zum staatlichen Hoheitsgebiet. Damit verleihen sie dem verfassungsrechtlichen Sicherheitsbegriff vorab eine territoriale Dimension.[311] Zu

---

309 Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 21 zu Art. 57 BV; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 8 zu Art. 57 BV; RUCH, Äussere und innere Sicherheit, S. 891 Rz. 5 und S. 892 Rz. 8; MOHLER, Vernetzung, S. 545 Rz. 15.

310 Vgl. für diese Differenzierung DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 13 ff. zu Art. 57 BV; ähnlich MOECKLI, Sicherheitsverfassung, S. 2260 Rz. 2; MOHLER, Polizei, S. 205 Rz. 617.

311 Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 13 zu Art. 57 BV; ähnlich BIAGGINI, Kommentar BV, N. 3 zu Art. 57 BV; MOHLER, Vernetzung, S. 545 f. Rz. 15.

bewahren ist demnach die territoriale Unversehrtheit der Schweiz und ihr Hoheitsgebiet als Lebensraum.[312] Das schweizerische Territorium deckt sich dabei mit der Gesamtheit der Kantonsgebiete (vgl. Art. 1 BV).[313] Über die blosse Funktion als Lebensraum hinaus kommt dem Territorium die weitere Bedeutung zu, dass es neben dem Staatsvolk und der Staatsgewalt eines von drei unverzichtbaren Elementen bildet, die den Staat als solchen überhaupt erst ausmachen.[314] Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Bewahrung der territorialen Integrität dient insofern unmittelbar der Existenzsicherung des Staates.

cc) Institutionelle Sicherheitsdimension

Mit der *Sicherheit des Landes* meinen Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV sodann den Bestand und die Funktionsfähigkeit des Staates mitsamt seiner Institutionen.[315] Damit ist eine institutionelle Dimension des Sicherheitsbegriffs angesprochen. Sie umfasst rechtliche und physische Elemente gleichermassen.[316] Auf der rechtlichen Ebene steht der Schutz der verfassungsmässigen Ordnung im Sinne eines immateriellen Geflechts von Rechtsregeln im Vordergrund. Dabei geht es in erster Linie um die Absicherung der demokratischen, freiheitlichen, föderalistischen und sozialen Grundordnung der Schweiz.[317] Die institutionelle Sicherheitsdimension bezieht sich weiter auf all jene Normen und Rechtsprinzipien, die für ein friedliches Zusammenleben erforderlich sind.[318] Gleichsam als Konkretisierung der verfassungsmässigen Ordnung wird die Unverletzlichkeit der gesamten objektiven Rechtsordnung teilweise ebenfalls zum Bestand des verfassungsmässigen Sicherheitsauftrags gezählt.[319]

312 Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 13 zu Art. 57 BV; MOHLER, Vernetzung, S. 545 f. Rz. 15.

313 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 202 Rz. 510; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 316 Rz. 932.

314 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 2 Rz. 3; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 315 Rz. 930 und S. 316 Rz. 932; KAUFMANN/GLASER, Verfassungsstaat, S. 9 Rz. 4 ff. und S. 15 f. Rz. 30 ff.

315 Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 14 zu Art. 57 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 3 zu Art. 57 BV; RUCH, Äussere und innere Sicherheit, S. 891 Rz. 5; MOHLER, Vernetzung, S. 545 f. Rz. 15.

316 Vgl. zu dieser Unterscheidung auch ERMERT, Extremismus, S. 71 ff., und unten, 2. Kapitel II.4.a)aa).

317 Vgl. SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 76 Rz. 16; RUCH, Äussere und innere Sicherheit, S. 891 Rz. 5; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 19 zu Art. 57 BV.

318 Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 14 zu Art. 57 BV.

319 Vgl. SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 8 zu Art. 57 BV; RUCH, Äussere und innere Sicherheit, S. 892 Rz. 10; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 74 Rz. 13; zu Recht differenzierter DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 16 zu Art. 57 BV.

Auf der physischen Ebene beschlägt die institutionelle Sicherheitsdimension im Sinne von Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV die Ausprägungen der verfassungsmässigen Ordnung in der Lebenswelt. Zur institutionellen Sicherheitsdimension zählen in diesem Sinne namentlich der Schutz wichtiger Infrastrukturen und Einrichtungen, die der Aufrechterhaltung und Funktionsfähigkeit der rechtlich verfassten Ordnung dienen.[320] Darunter sind etwa das Parlament, die Regierungs- und Verwaltungsbehörden oder die Gerichte zu verstehen.[321] Physische Ausprägungen eines institutionell verstandenen Schutzobjekts der Landessicherheit im Sinne von Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV stellen daneben aber auch einzelne Personen dar, die Träger wichtiger staatlicher Funktionen sind.[322]

dd) Personelle Sicherheitsdimension

Als Objekt des Sicherheitsauftrags bezeichnet Art. 57 Abs. 1 BV neben dem Land im soeben erörterten territorialen und institutionellen Sinne weiter die *Bevölkerung*. Damit verweist Art. 57 Abs. 1 BV auf eine personelle Dimension des verfassungsrechtlichen Sicherheitsbegriffs.[323] Sie korrespondiert mit dem staatlichen Schutzauftrag, der sich aus Art. 35 BV ergibt.[324] Über die Bewohner des Landes hinaus sind mit der Bevölkerung im Sinne von Art. 57 Abs. 1 BV sämtliche Personen gemeint, die sich auf dem Staatsgebiet aufhalten.[325] In sachlicher Hinsicht bezieht sich der verfassungsrechtliche Auftrag zur Gewährleistung der Sicherheit im Sinne von Art. 57 Abs. 1 und Art. 35 BV auf verschiedene individuelle Rechtsgüter, die grundrechtlich abgesichert sind.[326] Im Vordergrund stehen dabei die Menschenwürde (vgl. Art. 7 und Art. 10 Abs. 3 BV), das Leben sowie die körperliche und geistige Integrität (vgl.

---

320 Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 14 und N. 22 zu Art. 57 BV; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 9 Vorbem. zur Sicherheitsverfassung; MOHLER, Vernetzung, S. 546 Rz. 15 und S. 558 f. Rz. 48.

321 Vgl. MAGNIN, Polizei, S. 49 f.

322 Ähnlich auch ERMERT, Extremismus, S. 74 f. Zu den Funktionsträgern, die zum Schutzobjekt der institutionellen Sicherheitsdimension gezählt werden können, gehört aufgrund seiner wichtigen Stellung für den reibungslosen Ablauf demokratischer Verfahren z.B. auch der Leiter politische Rechte des Kantons Bern, der gemäss Art. 11a Abs. 1 lit. f OrV STA/BE bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen mitwirkt.

323 Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 15 zu Art. 57 BV; ähnlich auch MOHLER, Vernetzung, S. 546 Rz. 15.

324 Vgl. MOHLER, Vernetzung, S. 546 Rz. 15; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 16 zu Art. 57 BV.

325 Vgl. MOHLER, Vernetzung, S. 547 Rz. 17; enger offenbar DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 15 zu Art. 57 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 3 zu Art. 57 BV.

326 Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 19 und N. 22 zu Art. 57 BV; WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 40 ff. zu Art. 35 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 7 zu Art. 35 BV; MOHLER, Vernetzung, S. 546 Rz. 15.

Art. 10 Abs. 1 und Abs. 2 BV), die Bewegungsfreiheit (vgl. Art. 10 Abs. 2 BV), das Eigentum (vgl. Art. 26 BV), aber auch die Freiheit des Glaubens, des Gewissens (vgl. Art. 15 BV), der Meinung (vgl. Art. 16 BV) und die Möglichkeit, sich zu versammeln (vgl. Art. 22 BV).[327]

Mit der Identifizierung dieser geschützten Rechtsgüter noch nicht bestimmt ist die inhaltliche Reichweite des Sicherheitsauftrags gemäss Art. 57 Abs. 1 und Art. 35 BV. Die genannten Grundrechte in ihrer gesamten Tragweite in den verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrag einzubeziehen, wird abgelehnt.[328] Nicht jede staatliche Massnahme, die in der einen oder anderen Form zugunsten der erwähnten Rechtsgüter ergriffen wird, stellt demnach gleichzeitig eine Erfüllung des verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrags dar und lässt sich auf diesen abstützen. So geht etwa die blosse Förderung der Grundrechtsausübung über das hinaus, was gemeinhin unter der Gewährleistung von Sicherheit verstanden wird. Derartige Massnahmen des Staates übersteigen den verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrag und stellen in erster Linie eine Tätigkeit grund- und nicht sicherheitsrechtlicher Natur dar.[329]

Der Umfang des verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrags im Sinne von Art. 57 Abs. 1 und Art. 35 BV ist vor diesem Hintergrund inhaltlich auf drei Bereiche einzugrenzen: Einerseits geht es mit dem Auftrag zur Sicherheitsgewährleistung um die Bewahrung des Kerngehalts (vgl. Art. 36 Abs. 4 BV) der erwähnten Grundrechtsgüter.[330] Andererseits umfasst der verfassungsrechtliche Sicherheitsauftrag die Wahrnehmung der individualrechtlichen Schutzpflichten, die sich unmittelbar aus den erwähnten Grundrechten ergeben.[331] Ebenfalls vom Sicherheitsauftrag im Sinne von Art. 57 Abs. 1 und Art. 35 BV erfasst sind schliesslich Regelungsbereiche unterhalb der Verfassungsstufe, die den programmatischen Auftrag an den Gesetzgeber zur Verwirklichung der Grundrechte im Sinne von Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 Teilsatz 2 BV umsetzen und gleichzeitig in enger Beziehung zum grundrechtlich geschützten Rechtsgut stehen.[332] Nicht Teil des verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrags bilden

327 Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 48 zu Art. 35 BV; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 19 und N. 22 zu Art. 57 BV; MOHLER, Vernetzung, S. 546 Rz. 15; RUCH, Äussere und innere Sicherheit, S. 891 Rz. 4.

328 Vgl. MOHLER, Vernetzung, S. 549 Rz. 23 und S. 555 f. Rz. 39; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 19 zu Art. 57 BV.

329 Vgl. MOHLER, Vernetzung, S. 556 Rz. 39 und S. 566 Rz. 70; weitergehend RUCH, Äussere und innere Sicherheit, S. 892 Rz. 8.

330 Vgl. MOHLER, Vernetzung, S. 551 Rz. 29 und S. 555 f. Rz. 39.

331 Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 19 zu Art. 57 BV; RUCH, Äussere und innere Sicherheit, S. 891 Rz. 4, und oben, 2. Kapitel II.3.a)cc).

332 Ähnlich auch MOHLER, Vernetzung, S. 553 f. Rz. 36 und S. 555 f. Rz. 39; zum programmatischen Schutzauftrag gemäss Art. 35 BV vgl. oben, 2. Kapitel II.3.a)cc).

demnach wie erwähnt die allgemeine Förderung grundrechtlicher Schutzgüter und die Absicherung von gesetzlichen Massnahmen, die zwar im Interesse grundrechtlicher Rechtsgüter ergriffen werden, zu deren Verwirklichung aber bloss am Rande beitragen.[333]

d) Fazit

Um die in der Bundesverfassung getroffenen Grundentscheidungen im Hinblick auf extremistische Erscheinungen zu erfassen, sind nach dem Dargelegten auch solche Aspekte zu berücksichtigen, die eine Bewahrung der geltenden Ordnung bezwecken. Im Vordergrund steht dabei der verfassungsrechtliche Auftrag zur Gewährleistung von Sicherheit, wie er sich aus Art. 2 Abs. 1, Art. 35 und Art. 57 Abs. 1 BV ergibt. In materieller Hinsicht muss der Begriff der Sicherheit wie gezeigt in erster Linie durch den Verfassungs- und in zweiter Linie durch den Gesetzgeber konkretisiert werden.

Da extremistische Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gerichtet sind, interessieren hier in erster Linie die entsprechenden Entscheidungen des Verfassungsgebers, an die gestützt auf Art. 5 Abs. 1 BV auch der Gesetzgeber gebunden ist. In materieller Hinsicht lassen sich im Rahmen des verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrags gemäss Art. 2 Abs. 1, Art. 35 und Art. 57 Abs. 1 BV drei Dimensionen unterscheiden. Einerseits hat der Staat für die Sicherheit des Territoriums zu sorgen (territoriale Sicherheitsdimension). Andererseits muss er die staatlichen Institutionen schützen, die für die Funktionsfähigkeit der staatlichen Grundordnung unabdingbar sind (institutionelle Sicherheitsdimension). Schliesslich ist der Staat verpflichtet, die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten, wobei sich dieser Auftrag inhaltlich auf die grundrechtlich geschützten Rechtsgüter bezieht (personelle Sicherheitsdimension). Unabhängig von diesen einzelnen Sicherheitsdimensionen hat der Staat in jedem Fall sein Gewaltmonopol zu behaupten. Es stellt eine Voraussetzung zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrags dar und bildet darüber hinaus eine Grundvoraussetzung seiner Staatlichkeit schlechthin.

4. Freiheit, Sicherheit und extremistisches Bedrohungsspektrum

Aus den vorangehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Bundesverfassung keine ausdrücklichen Bestimmungen über den Extremismus enthält und die verfassungsrechtlichen Leitlinien für den Umgang mit extremistischen

---

333 Ähnlich MOHLER, Vernetzung, S. 556 Rz. 39 und S. 566 Rz. 70.

Bestrebungen aus anderen Elementen hergeleitet werden müssen.[334] Vor diesem Hintergrund wurde aufgezeigt, dass die Bundesverfassung einerseits verschiedene Bestimmungen enthält, die den Staat zu einem zurückhaltenden Umgang mit grundlegend anderen Ordnungsvorstellungen verpflichten und weitgehende Änderungen der staatlichen Ordnung zulassen.[335] Andererseits existieren Verfassungsnormen, die sich auf eine Bewahrung der bestehenden Ordnung richten, indem sie verschiedene Schutzobjekte bezeichnen, für deren Sicherheit der Staat zu sorgen hat.[336]

Im Folgenden gilt es, diese beiden Stränge zusammenzuführen. Unter Berücksichtigung der freiheitlichen Elemente der Bundesverfassung wird zu diesem Zweck die Reichweite jener Schutzobjekte ausgeleuchtet, die vom verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrag erfasst sind und zugleich von extremistischen Bestrebungen bedroht sein können, mit anderen Worten also in das extremistische Bedrohungsspektrum fallen. Dabei wird nach den unterschiedlichen Dimensionen des verfassungsrechtlichen Sicherheitsbegriffs differenziert. In einem ersten Schritt ist die institutionelle Sicherheitsdimension auf ihr Verhältnis zum Extremismus zu untersuchen.[337] Anschliessend gilt das Augenmerk der personellen Sicherheitsdimension,[338] bevor auf das Verhältnis der territorialen Sicherheitsdimension zu extremistischen Bestrebungen eingegangen wird.[339]

a) Extremismus und institutionelle Sicherheitsdimension

aa) Differenzierung zwischen rechtlicher und physischer Ebene

Extremistische Bestrebungen richten sich definitionsgemäss gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung. Sie sind geprägt von der Ablehnung grundlegender Prinzipien der geltenden Staatsordnung und stehen insoweit für eine feindliche Haltung gegenüber den demokratischen Institutionen und ihren rechtlich geregelten Abläufen.[340] Wie sogleich noch zu zeigen sein wird, fallen in das extremistische Bedrohungsspektrum namentlich Schutzobjekte, die Teil der institutionellen Sicherheitsdimension im Sinne von Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV bilden.

334 Vgl. oben, 2. Kapitel II.1.

335 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.

336 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.

337 Vgl. sogleich unten, 2. Kapitel II.4.a).

338 Vgl. unten, 2. Kapitel II.4.b).

339 Vgl. unten, 2. Kapitel II.4.c).

340 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.b)cc).

Innerhalb der institutionellen Sicherheitsdimension drängt sich allerdings vorab eine Unterscheidung zwischen einer rechtlichen und einer physischen Ebene auf. Bei der rechtlichen Ebene handelt es sich um eine *immaterielle Grösse*.[341] Sie umfasst insbesondere die Normen, welche die Grundzüge der staatlichen Ordnung festlegen, also etwa Bestimmungen über die demokratische Partizipation, die Gewaltenteilung oder die Rechtsstaatlichkeit.[342] Die physische Ebene der institutionellen Sicherheitsdimension hat demgegenüber die *körperlichen Ausprägungen* der verfassungsmässigen Ordnung zum Gegenstand. Sie stellt das materialisierte Substrat jener rechtlich definierten Schutzobjekte dar, die zur institutionellen Sicherheitsdimension zählen.[343] Dazu gehören etwa Infrastrukturen oder Einrichtungen, welche die Funktionsfähigkeit der verfassungsmässigen Ordnung gewährleisten, also z.B. Parlaments-, Regierungs- oder Gerichtsgebäude, aber auch Personen in wichtigen Funktionen (z.B. Parlamentarierinnen oder Mitglieder der Regierung).[344]

bb) Rechtliche Ebene

Die rechtliche Ebene der institutionellen Sicherheitsdimension steht im Mittelpunkt des extremistischen Bedrohungsspektrums. Dafür sind im Wesentlichen zwei Gründe verantwortlich.

— Erstens lässt sich festhalten, dass die primäre Bezugsfläche von extremistischen Bestrebungen ganz grundsätzlich in der *rechtlichen Sphäre* zu verorten ist. Extremismus bezeichnet die Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Extremistische Bestrebungen richten sich demnach in erster Linie auf die Ausserkraftsetzung von rechtlichen Strukturen und Abläufen der freiheitlichen Demokratie. Dass sie sich gegen körperliche Ausprägungen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung wenden, erscheint hingegen nicht zwingend. Die Beseitigung demokratischer Kernprinzipien ist nämlich denkbar, ohne dass im gleichen Zug auch die der Demokratie dienenden Einrichtungen wie z.B. Parlaments- oder Regierungsgebäude beeinträchtigt werden. Im Kern sind die Angriffspunkte des Extremismus entsprechend nicht im physischen Bereich zu verorten, sondern auf der rechtlichen Ebene.[345]

341 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 71 ff.

342 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c)cc).

343 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 74 ff.

344 Vgl. für eine ähnliche Differenzierung, wonach zwischen dem Geltungsanspruch von Rechtsnormen und ihrer effektiven Massgeblichkeit in der sozialen Wirklichkeit zu unterscheiden ist, RUTZ, Gefährdung, S. 22 ff., und RUTZ, Notwendigkeit, S. 349 f.

345 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 81 ff.

— Zweitens ist zu berücksichtigen, dass extremistische Überzeugungen elementare Prinzipien der demokratischen Staatsordnung in Frage stellen. Der verfassungsmässigen Ordnung mit ihren Ausprägungen der freiheitlichen Demokratie, von Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung stehen sie feindlich gegenüber. Extremistische Bestrebungen zielen mithin auf die Ausserkraftsetzung einer Reihe von Regelungselementen ab, die für einen freiheitlich-demokratischen Staat unabdingbar sind.[346] Diese zentralen Merkmale der staatlichen Grundordnung bilden unter einem sicherheitsrechtlichen Blickwinkel einen Teilbereich der institutionellen Sicherheitsdimension.[347]

Aus diesen Gründen steht die rechtliche Ebene der institutionellen Sicherheitsdimension im Mittelpunkt des extremistischen Bedrohungsspektrums.[348] Gestützt auf Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV ergibt sich eine Verpflichtung des Staates, diese Schutzobjekte der institutionellen Sicherheitsdimension vor extremistisch motivierten Beeinträchtigungen zu schützen. Namentlich ist der Staat verpflichtet, die verfassungsmässige Ordnung und ihre Funktionsfähigkeit zu gewährleisten.[349] Er hat die Geltungskraft von demokratischen Kernelementen zu erhalten, die im Fokus extremistischer Bestrebungen stehen.

Zu beachten bleiben allerdings die *Grenzen* dieses verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrags. Die Grenzziehung hat dabei anhand jener Regeln zu erfolgen, welche die verfassungsmässige Ordnung für Veränderungen offen halten.[350] Im Vordergrund stehen diesbezüglich die Bestimmungen über die Verfassungsrevision. Schranken der Verfassungsrevision bestehen, soweit hier interessierend, bloss in der Gestalt des zwingenden Völkerrechts und in den formellen Abläufen zur Verfassungsänderung.[351] Nicht zu den materiellen Schranken gehören hingegen andere, für die freiheitlich-demokratische Grundordnung prägende Merkmale, die sich ebenfalls im extremistischen Bedrohungsspektrum befinden. Namentlich stellen das Demokratie- und das Rechtsstaatsprinzip wie gezeigt keine materiellen Schranken der Verfassungsrevision dar.[352] Unter Beachtung der dafür vorgesehen Abläufe steht die verfassungsmässige Ordnung in diesen Punkten für Veränderungen weitgehend offen.

346 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 51 ff., und näher oben, 1. Kapitel II.1.b)cc).

347 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c)cc).

348 Ähnlich ERMERT, Extremismus, S. 81 ff.

349 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c)cc).

350 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.c)cc).

351 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.c)bb).

352 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.c)bb)(3).

Hinzu kommt, dass die Bundesverfassung auch sonst eine freiheitliche Ausrichtung aufweist, wie sich mit Blick auf den Staatszweck der Freiheitsgewährleistung (Art. 2 Abs. 1 BV) und den programmatischen Gehalt der Kommunikationsgrundrechte (Art. 35 i.V.m. Art. 16 ff. BV) zeigt.[353] Diese beiden Verfassungselemente stecken im Einklang mit den offenen Revisionsbestimmungen der Bundesverfassung ein weites Feld für extremistische Bestrebungen ab, die in formell zulässiger Weise auf die Einführung einer grundlegend anderen Staatsordnung gerichtet sind. Solchen formell zulässigen Bestrebungen, die gleichzeitig die materiellen Schranken der Verfassungsrevision respektieren, kann der Auftrag zur Sicherung der verfassungsmässigen Ordnung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV nicht entgegengehalten werden. Die inhaltliche Tragweite dieses Sicherheitsauftrags lässt sich nämlich nur unter Berücksichtigung der vom Verfassungs- oder Gesetzgeber bezeichneten Schutzobjekte bestimmen.[354] Der Umfang der hier zur Diskussion stehenden Schutzobjekte der institutionellen Sicherheitsdimension wird dabei durch die Schranken der Verfassungsrevision limitiert. Über diesen vom Verfassungsgeber bestimmten, beschränkten Umfang hinaus reicht der verfassungsrechtliche Sicherheitsauftrag nicht.

Nach dem Dargelegten stehen Schutzobjekte auf der rechtlichen Ebene der institutionellen Sicherheitsdimension (wie z.B. Bestimmungen über die demokratische Partizipation, Gewaltenteilung oder Rechtsstaatlichkeit) im Mittelpunkt des extremistischen Bedrohungsspektrums. Der Staat ist gestützt auf den verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrag gemäss Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV verpflichtet, gegen ihre Beeinträchtigung durch extremistische Umtriebe entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Insbesondere ist er gehalten, die Geltungskraft der verfassungsmässigen Ordnung sicherzustellen. Keine Grundlage bildet der Sicherheitsauftrag allerdings für Vorkehrungen gegen extremistische Bestrebungen, die sich zwar gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung richten, aber die für eine Verfassungsänderung vorgesehenen Abläufe (formelle Revisionsschranken) und das zwingende Völkerrecht (materielle Revisionsschranken) beachten.

cc) Physische Ebene

Neben der rechtlichen weist die institutionelle Sicherheitsdimension im Sinne von Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV wie erwähnt auch eine *physische Ebene* auf.[355] Auf ihr sind die körperlichen Ausprägungen von Schutzobjekten der

353 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.a) und 2. Kapitel II.2.b).

354 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.b), insbes. 2. Kapitel II.3.b)cc).

355 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 71 und S. 74 ff., sowie oben, 2. Kapitel II.4.a)aa).

institutionellen Sicherheitsdimension anzusiedeln. Dazu gehören Erscheinungen der verfassungsmässigen Ordnung in der Lebenswirklichkeit – also z.B. Infrastrukturen, Einrichtungen oder auch Personen, die zentrale staatliche Institutionen repräsentieren und für deren Funktionsfähigkeit unabdingbar sind.[356] Was im Einzelnen an physischen Strukturen zur institutionellen Sicherheitsdimension gehört, bestimmt sich dabei nach rechtlichen Kriterien. Die physische Ebene der institutionellen Sicherheitsdimension kann gleichsam als körperliche Manifestation ihrer rechtlichen Ebene verstanden werden.[357] So bildet der Tagungsort des Parlaments z.B. die körperliche Ausprägung einer für die demokratische Ordnung zentralen Institution. Wo sich der Tagungsort befindet, ist dabei rechtlich festgelegt (vgl. Art. 32 Abs. 1 ParlG).

Im Mittelpunkt des extremistischen Bedrohungsspektrums stehen, wie dargelegt, verschiedene Verfassungselemente, die auf der rechtlichen Ebene der institutionellen Sicherheitsdimension anzusiedeln sind. Das folgt aus dem Umstand, dass sich extremistische Bestrebungen im Ergebnis gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung und somit gegen die rechtlich massgebenden Strukturen richten.[358] Gleichwohl liegen auch physische Ausprägungen von Schutzobjekten der institutionellen Sicherheitsdimension im extremistischen Bedrohungsspektrum. Dafür lassen sich im Wesentlichen zwei Gründe anführen.

— Erstens besteht zwischen rechtlichen und physischen Ausprägungen der verfassungsmässigen Ordnung ein funktionaler Zusammenhang: Die rechtlich verfasste Ordnung kann ohne ihre physischen Manifestationen in der Lebenswirklichkeit gar keine gestaltende Kraft entfalten. Die Beeinträchtigung von physischen Elementen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung wie z.B. wichtigen staatlichen Gebäuden oder Funktionsträgern ist deshalb geeignet, die rechtlich verfasste Staatsordnung zu beseitigen oder jedenfalls zu stören.[359] Solche Beeinträchtigungen durch Extremisten werden in aller Regel unter Inanspruchnahme gewaltsamer Mittel erfolgen. Hierbei kommt der Gewalt in erster Linie eine instrumentelle Funktion zu:[360] Sie dient unmittelbar der Aushebelung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, was dem Ziel extremistischer Bestrebungen entspricht.[361]

356 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c)cc) und ERMERT, Extremismus, S. 74 f.

357 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 74 f.

358 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.a)bb).

359 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 154 f.

360 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel II.2.b)bb).

361 Ähnlich ERMERT, Extremismus, S. 226.

— Zweitens stellen gewalttätige Angriffe auf physische Ausprägungen staatlicher Institutionen ein wirksames Mittel zur Kundgabe extremistischen Gedankenguts dar:[362] Gestützt auf die kommunikative Funktion von Gewalt bringen sie zum einen symbolträchtig die Ablehnung der gegenwärtigen staatlichen Ordnung zum Ausdruck (Artikulationsfunktion). Zum anderen sind sie geeignet, die Fähigkeit des Staates zur konsequenten Ausübung des Gewaltmonopols in Frage zu stellen. Das zieht die Legitimität des Herrschaftsanspruchs in Zweifel, den der freiheitlich-demokratisch organisierte Staat für sich erhebt (Delegitimierungsfunktion).[363]

Obwohl die Bezugsfläche extremistischer Bestrebungen wie gezeigt in erster Linie auf der rechtlichen Ebene zu verorten ist, fallen in das extremistische Bedrohungsspektrum demnach auch Infrastrukturen, Einrichtungen und Personen, die wichtige staatliche Institutionen verkörpern und für deren Funktionsfähigkeit erforderlich sind. Sie sind gleichzeitig Schutzobjekte auf der physischen Ebene der institutionellen Sicherheitsdimension im Sinne von Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV. Gestützt auf diese Bestimmungen ist der Staat berechtigt und verpflichtet, wirksame Massnahmen zu ihrem Schutz vor extremistisch motivierten Beeinträchtigungen zu treffen.

Zu beachten bleibt, dass sich die Zugehörigkeit zur physischen Ebene der institutionellen Sicherheitsdimension nach rechtlichen Kriterien bestimmt. Extremistisch motivierte Änderungen der rechtlich verfassten Staatsordnung können daher auch Auswirkungen auf den Bestand der Gegenstände, Infrastrukturen oder Personen haben, die als Schutzobjekte der physischen Ebene der institutionellen Sicherheitsdimension im Sinne von Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV zugehören. Eine Abschaffung der Legislative (rechtliche Ebene) würde z.B. nach sich ziehen, dass ihr Tagungsort (physische Ebene) den Status als Schutzobjekt der institutionellen Sicherheitsdimension einbüssen würde. Sofern derartige rechtliche Änderungen unter Beachtung der formellen Schranken der Verfassungsrevision erfolgen und sich innerhalb der materiellen Revisionsschranken bewegen, können sie unter Verweisung auf den verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrag gemäss Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV nicht unterbunden werden. Alles andere würde den Bestimmungen über die Verfassungsrevision,[364] der im Staatszweck der Freiheit (vgl. Art. 2 Abs. 1 BV)[365] zum Ausdruck kommenden Wertung des Verfassungsgebers sowie dem

362 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel II.2.b)cc).

363 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 106 und S. 226 f.

364 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.c)bb).

365 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.a).

programmatischen Charakter der Kommunikationsgrundrechte (vgl. Art. 35 i.V.m. Art. 16 ff. BV)[366] widersprechen.

b) Extremismus und personelle Sicherheitsdimension

aa) Reichweite und analoge Differenzierung

Näher zu betrachten sind weiter die Berührungspunkte zwischen extremistischen Bestrebungen und der personellen Sicherheitsdimension im Sinne von Art. 57 Abs. 1 und Art. 35 BV. Zu den Schutzobjekten der personellen Sicherheitsdimension zählen verschiedene, grundrechtlich geschützte Rechtsgüter, wie etwa die menschliche Würde (vgl. Art. 7 und Art. 10 Abs. 3 BV), das Leben sowie die körperliche und geistige Integrität (vgl. Art. 10 Abs. 1 und Abs. 2 BV) oder das Eigentum (vgl. Art. 26 BV), aber auch die Freiheit der Meinung (vgl. Art. 16 BV) sowie die weiteren Kommunikationsgrundrechte (vgl. Art. 17 ff. BV).[367]

Die inhaltliche Reichweite des verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrags bezieht sich dabei wie erwähnt im Wesentlichen auf drei Aspekte, nämlich auf die Kerngehalte der Grundrechte (vgl. Art. 36 Abs. 4 BV), auf die justiziablen Schutzpflichten, die sich unmittelbar aus diesen Grundrechten ergeben, sowie auf jene Regelungsbereiche, die den programmatischen Auftrag an den Gesetzgeber zur Verwirklichung der Grundrechte im Sinne von Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 Teilsatz 2 BV umsetzen und gleichzeitig in enger Beziehung zum grundrechtlich geschützten Rechtsgut stehen.[368] Wie schon im Zusammenhang mit der institutionellen Sicherheitsdimension liegt es auch hier nahe, zwischen einer rechtlichen und einer physischen Ebene der personellen Sicherheitsdimension zu unterscheiden. Die Bezugsfläche extremistischer Bestrebungen bildet wie gezeigt in erster Linie die rechtliche Ebene.[369]

bb) Rechtliche Ebene

Auf der rechtlichen Ebene der personellen Sicherheitsdimension sind im Wesentlichen die konkreten Verfassungsnormen anzusiedeln, welche die eben erwähnten individuellen Grundrechtsansprüche verankern und auf diesem Weg die grundrechtlich geschützten Rechtsgüter definieren. Ebenfalls auf der rechtlichen Ebene der personellen Sicherheitsdimension zu verorten sind weiter Art. 35 und Art. 36 Abs. 4 BV sowie die gesetzlichen Regeln, die der Umsetzung des programmatischen Auftrags zur Verwirklichung der

366 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.b).

367 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c)dd).

368 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c)dd).

369 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.a)aa) und 2. Kapitel II.4.a)bb).

Grundrechte dienen und in enger Beziehung zu grundrechtlich geschützten Rechtsgütern stehen.[370]

Diese Schutzobjekte auf der rechtlichen Ebene der personellen Sicherheitsdimension fallen teilweise ebenfalls in das extremistische Bedrohungsspektrum: Wie erwähnt, kennzeichnen sich extremistische Bestrebungen dadurch, dass sie auf eine Ausserkraftsetzung von rechtlichen Kernelementen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung hinwirken. Zu diesen Kernelementen gehören auch Schutzobjekte der personellen Sicherheitsdimension. Das trifft insbesondere auf die Kommunikationsgrundrechte (vgl. Art. 16 ff. BV) zu, aber auch auf weitere grundrechtliche Gewährleistungen, soweit sie Ausdruck einer freiheitlich orientierten Demokratie sind[371] und nicht weggedacht werden können, ohne dass die staatliche Ordnung zugleich ihren freiheitlich-demokratischen Charakter verlöre. Den für eine Demokratie charakteristischen Grundrechtsgütern wollen extremistische Bestrebungen denn auch definitionsgemäss die Geltungskraft in einem Umfang entziehen, der das Antlitz des freiheitlich-demokratischen Staates fundamental verändern würde.

Gestützt auf den verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrag gemäss Art. 57 Abs. 1 und Art. 35 BV ist der Staat berufen, Vorkehrungen gegen solche extremistischen Unternehmungen zu treffen. Er hat dafür zu sorgen, dass die Schutzobjekte auf der rechtlichen Ebene der personellen Sicherheitsdimension zum Tragen kommen und ihr Geltungsanspruch verwirklicht wird. Allerdings gilt auch hier, dass sich der staatliche Sicherheitsauftrag nicht auf extremistisch motivierte Änderungen am Bestand und am Umfang dieser Schutzobjekte erstreckt, die nach dem dafür vorgesehenen Verfahren der Verfassungsrevision erfolgen und die materiellen Revisionsschranken respektieren. Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Gewährleistung von Sicherheit kann wie gezeigt nicht weiter reichen als das Schutzobjekt selbst, auf das er sich bezieht.[372] Mit Blick auf die hier zur Diskussion stehenden individualrechtlichen Ausprägungen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist der Umfang des Schutzobjekts demnach – unter Vorbehalt eines formell korrekten Vorgehens extremistischer Protagonisten – auf das zwingende Völkerrecht beschränkt, das die Bundesverfassung allein als revisionsfest bezeichnet.[373]

370 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c)dd).

371 Vgl. MAHLMANN, Schutz, S. 218 Rz. 22, sowie MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 347 f., und KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 211 Rz. 6 (je für die Grundrechte freier Kommunikation).

372 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.b)aa).

373 Vgl. dazu oben, 2. Kapitel II.2.c)bb).

cc) Physische Ebene

Auf der physischen Ebene der personellen Sicherheitsdimension befinden sich die materiellen Ausprägungen von deren Schutzobjekten. Dazu gehört etwa der einzelne Mensch als körperlich und geistig unversehrtes Individuum (vgl. Art. 10 Abs. 1 und Abs. 2 BV), eine Versammlung von Personen (vgl. Art. 22 BV), aber etwa auch die Gegenstände, die sich in ihrem Eigentum befinden (vgl. Art. 26 BV). Diese physischen Ausprägungen von Schutzobjekten der personellen Sicherheitsdimension sind nicht das primäre Ziel von extremistischen Bestrebungen, weil extremistische Ideologien letztlich auf die Errichtung einer alternativen Staatsordnung abzielen. Das betrifft in erster Linie die rechtliche und höchstens mittelbar auch die physische Ebene der personellen Sicherheitsdimension.[374]

Physische Ausprägungen von Schutzobjekten der personellen Sicherheitsdimension liegen aber gleichwohl im extremistischen Bedrohungsspektrum, indem etwa Versammlungen politischer Gegner attackiert oder terroristische Anschläge verübt werden. Dabei stehen gewaltsame Übergriffe im Vordergrund, weil die Anwendung von Gewalt mit einer kommunikativen Komponente versehen werden kann.[375] Namentlich ermöglichen gewalttätige Angriffe auf physische Elemente der personellen Sicherheitsdimension die Kundgabe von extremistischen Überzeugungen und einer feindlichen Haltung gegenüber der freiheitlich-demokratischen Grundordnung (Artikulationsfunktion). Ausserdem sind sie geeignet, die Legitimität des staatlichen Herrschaftsanspruchs und seines Gewaltmonopols in Frage zu stellen (Delegitimierungsfunktion). Als Bedrohungsfaktor für physische Ausprägungen der personellen Sicherheitsdimension nicht im Vordergrund steht demgegenüber die instrumentelle Funktion extremistischer Gewalt:[376] Gewaltsame Angriffe auf einzelne Personen oder Sachgegenstände sind in aller Regel nicht geeignet, die freiheitlich-demokratische Grundordnung unmittelbar auszuhebeln. Das gilt jedenfalls so lange, als den Angriffsobjekten im Einzelfall keine vitale Bedeutung für den Weiterbestand des freiheitlich-demokratisch organisierten Staatswesens zukommt.[377]

Der Schutz von physischen Ausprägungen der personellen Sicherheitsdimension fällt ohne Weiteres in den verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrag im Sinne von Art. 57 Abs. 1 und Art. 35 BV. Gestützt darauf ist der Staat

374 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.a)aa) und 2. Kapitel II.4.a)bb).

375 Vgl. oben, 1. Kapitel II.2.b)cc).

376 Vgl. oben, 1. Kapitel II.2.b)bb).

377 Das würde dann ihre Zuordnung zur institutionellen Sicherheitsdimension nahelegen; vgl. dazu oben, 2. Kapitel II.4.a)cc).

verpflichtet, Massnahmen gegen die extremistisch motivierte Verletzung von physisch manifestierten Grundrechtsgütern zu treffen. Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass letztlich durch die Rechtsordnung bestimmt wird, welche physischen Elemente der Lebenswirklichkeit zur personellen Sicherheitsdimension zählen und vom staatlichen Schutzauftrag erfasst sind.[378] Die staatliche Verpflichtung, für den Schutz von physischen Ausprägungen der personellen Sicherheitsdimension zu sorgen, steht mithin unter dem Vorbehalt von Veränderungen der Rechtsordnung, die sich auf den Bestand und den Umfang dieser Schutzobjekte auswirken. Inwieweit solche Änderungen zulässig sind, wurde bereits im Zusammenhang mit der rechtlichen Ebene der personellen Sicherheitsdimension diskutiert. Einzuhalten sind die formellen Vorgaben für die Verfassungsrevision sowie das zwingende Völkerrecht als materielle Revisionsschranke.[379]

c) Extremismus und territoriale Sicherheitsdimension

Zu beachten bleibt schliesslich das Verhältnis von Extremismus und territorialer Sicherheitsdimension. Schutzobjekte der territorialen Sicherheitsdimension im Sinne von Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV sind namentlich die Unversehrtheit des staatlichen Hoheitsgebiets und seine Erhaltung als Lebensraum.[380] Dabei bildet das Territorium eines von drei Elementen der Staatlichkeit.[381] Es hat insoweit als zentrales Merkmal an der bestehenden staatlichen Ordnung teil. Ungeachtet seiner eminenten Bedeutung für die staatliche Existenz liegt in ähnlicher Weise wie bei den physischen Ausprägungen von Schutzobjekten der institutionellen Sicherheitsdimension nicht ohne Weiteres auf der Hand, dass das Territorium des Landes in das extremistische Bedrohungsspektrum fällt: Als Element der Lebenswirklichkeit, das keinen unmittelbaren Bezug zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung aufweist, bildet es nicht die primäre Angriffsfläche für extremistische Bestrebungen.[382] Diese richten sich im Ergebnis wie gezeigt gegen die rechtlichen Strukturen der Demokratie, die auf dem Staatsgebiet Geltung beanspruchen.[383]

Im extremistischen Bedrohungsspektrum kann sich das staatliche Hoheitsgebiet als Schutzobjekt der territorialen Sicherheitsdimension im Sinne

378 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.b)aa).

379 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.b)bb).

380 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c)bb).

381 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 2 Rz. 3; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 315 Rz. 930; KAUFMANN/GLASER, Verfassungsstaat, S. 9 Rz. 4 und S. 15 f. Rz. 30 ff.

382 Vgl. ERMERT, Extremismus, S. 76 ff. und oben, 2. Kapitel II.4.a)cc).

383 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.a)bb).

von Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV aber gleichwohl befinden. Einerseits können extremistische Umtriebe eine Abspaltung von Gebieten bezwecken, um darauf einen in rechtlicher Hinsicht grundlegend anders, d.h. undemokratisch verfassten Staat zu errichten. Andererseits können Angriffe auf die territoriale Integrität des Staates in vergleichbarer Weise wie bei Schutzobjekten der institutionellen oder personellen Sicherheitsdimension als prägnantes Kommunikationsmittel dienen. Gewaltsame Beeinträchtigungen der territorialen Integrität stellen eine Möglichkeit dar, um eine ablehnende Haltung gegenüber der bestehenden staatlichen Ordnung kundzutun (Artikulationsfunktion). Ebenso ziehen gewaltsame Beeinträchtigungen der territorialen Integrität die Fähigkeit des freiheitlich-demokratischen Staates in Zweifel, notfalls unter Inanspruchnahme seines Gewaltmonopols auf dem gesamten Staatsgebiet für die Durchsetzung der Rechtsordnung zu sorgen. Das stellt die Legitimität seines Herrschaftsanspruchs in Frage, was mit extremistischen Bestrebungen im Einklang steht (Delegitimierungsfunktion).[384]

Unter diesem Blickwinkel fällt das Staatsgebiet als Schutzobjekt der territorialen Sicherheitsdimension im Sinne von Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV ohne Weiteres in das extremistische Bedrohungsspektrum. Es ist gestützt auf die genannten Bestimmungen gegen derartige Beeinträchtigungen zu schützen. Für sich keine Grundlage bietet der verfassungsrechtliche Sicherheitsauftrag gemäss Art. 2 Abs. 1 und Art. 57 Abs. 1 BV indessen für Massnahmen gegen Veränderungen des Staatsgebiets, die nach den von der Verfassung vorgesehenen Abläufen erfolgen. Das gilt umso mehr, als die Bundesverfassung in Bezug auf territoriale Veränderungen des Staatsgebiets keine materiellen Schranken der Verfassungsrevision kennt[385] und die staatliche Ordnung aufgrund ihres Zwecks der Freiheitsgewährleistung (vgl. Art. 2 Abs. 1 BV)[386] sowie des Programmcharakters der Kommunikationsgrundrechte (vgl. Art. 35 i.V.m. Art. 16 ff. BV)[387] eine weitgehend offene Prägung aufweist, die Veränderungen im Bestand des staatlichen Territoriums gerade nicht entgegensteht.

d) Fazit

Extremistische Bestrebungen bedrohen verschiedene Schutzobjekte, für deren Sicherheit der Staat gestützt auf Art. 2 Abs. 1, Art. 35 sowie Art. 57 Abs. 1 BV verantwortlich zeichnet. Im Vordergrund stehen dabei Schutzobjekte der institutionellen und der personellen Sicherheitsdimension und hier

384 Ähnlich schon oben, 1. Kapitel II.2.b)cc).

385 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.c)bb).

386 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.a).

387 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.b).

wiederum die rechtliche Ebene, weil sich der Extremismus in erster Linie gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung als immaterielle Grösse richtet und zentrale Bestimmungen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung (z.B. über demokratische Partizipation, die Gewaltenteilung oder die Rechtsstaatlichkeit) in die institutionelle und die personelle Sicherheitsdimension fallen. Allerdings bedrohen extremistische Bestrebungen auch die physischen Ausprägungen von verfassungsrechtlichen Schutzobjekten, also beispielsweise staatliche Funktionsträger, Infrastrukturen oder auch die Bevölkerung als solche. Als Mittel der extremistischen Bedrohung steht dabei die Anwendung von Gewalt im Vordergrund. Bei Angriffen auf Schutzobjekte der institutionellen Sicherheitsdimension, welche die Funktionsfähigkeit des Staates gewährleisten, kommt der Gewalt eine instrumentelle Funktion zu. Im Übrigen hat extremistisch verübte Gewalt hauptsächlich eine kommunikative Funktion, indem sie demokratiefeindliches Gedankengut zum Ausdruck bringt und die Schutzfähigkeit des freiheitlich-demokratisch organisierten Staats in Frage stellt.

Unter Berücksichtigung der Verfassungsbestimmungen, welche die Bundesverfassung für Veränderungen offen halten, reicht der Sicherheitsauftrag des Staates gestützt auf Art. 2 Abs. 1, Art. 35 und Art. 57 Abs. 1 BV allerdings nicht so weit, dass er die freiheitlich-demokratische Grundordnung als solche gegen extremistisch motivierte Veränderungen immunisieren würde. Sofern die Bestimmungen über die Verfassungsrevision – also insbesondere die dafür vorgesehenen Abläufe (formelle Schranken) und die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts (materielle Schranken) – eingehalten sind, kann der verfassungsrechtliche Sicherheitsauftrag derartigen Bestrebungen nicht entgegengehalten werden.

Mit Blick auf die weiter vorne eingeführte Unterscheidung zwischen streitbaren und offenen Demokratien unterstreichen diese Überlegungen, dass die schweizerische Verfassungsordnung eher die Züge einer offenen Demokratie aufweist. Im Unterschied zu streitbaren Demokratien, in denen demokratische Kernprinzipien auch auf politischem Weg nicht zur Disposition gestellt werden dürfen, räumen offene Demokratien dem Verfassungsgeber weitreichendere Gestaltungsmöglichkeiten ein.[388] Wie sich hier gezeigt hat, stellt die freiheitlich-demokratische Grundordnung als solche kein Schutzobjekt dar, das gestützt auf den verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrag gegen Veränderungen auf politischem Weg geschützt werden könnte. Bei dieser Ausgangslage ist die schweizerische Verfassungsordnung grundsätzlich als offene Demokratie zu charakterisieren.

388 Vgl. oben, 1. Kapitel II.2.a)cc).

5. Ergebnis

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Bundesverfassung keine ausdrücklichen Bestimmungen über den Umgang mit extremistischen Bestrebungen enthält. Die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen im Hinblick auf die Behandlung extremistischer Erscheinungen muss daher aus dem Zusammenhang anderer Regelungen hergeleitet werden. Hier stehen einerseits Bestimmungen im Vordergrund, welche die staatliche Ordnung für grundlegende Veränderungen offen halten. Andererseits sind Regelungen zu berücksichtigen, deren Schwerpunkt auf der Bewahrung der bestehenden Ordnung liegt.

In diesem Spannungsfeld zwischen Freiheit und Sicherheit hat sich ergeben, dass zahlreiche, von der Verfassung als schutzwürdig bezeichnete Objekte sowohl in ihrer rechtlichen als auch in ihrer physischen Ausprägung im Bedrohungsspektrum extremistischer Bestrebungen liegen. Im Mittelpunkt der Bedrohung stehen dabei rechtliche Schutzobjekte der institutionellen und der personellen Sicherheitsdimension, da hier die Kernelemente der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu verorten sind. Ins extremistische Bedrohungsspektrum fallen aber auch die physischen Ausprägungen von Schutzobjekten. Als Motiv hierfür steht die kommunikative Funktion gewalttätiger Übergriffe im Vordergrund.

Der Staat ist gestützt auf Art. 2 Abs. 1, Art. 35 und Art. 57 Abs. 1 BV verpflichtet, für die Sicherheit dieser Schutzobjekte zu sorgen. Dieser verfassungsrechtliche Sicherheitsauftrag weist im Zusammenhang mit extremistischen Bestrebungen aber bloss eine beschränkte Tragweite auf. Namentlich besteht gestützt auf den verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrag kein Raum für Massnahmen gegen extremistische Vorgehensweisen, die sich an die formellen Vorgaben zur Änderung der Bundesverfassung halten und ausserdem die materiellen Schranken der Verfassungsrevision respektieren. Die freiheitlich-demokratische Grundordnung als solche stellt demnach bis auf die materiellen Schranken der Verfassungsrevision kein Schutzobjekt dar, das gestützt auf den staatlichen Sicherheitsauftrag vor formell korrekt ablaufenden Umgestaltungen abgeschirmt werden kann. Entsprechend trägt die schweizerische Rechtsordnung überwiegend die Züge einer offenen und nicht einer streitbaren Demokratie.

III. Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns

Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die beim staatlichen Umgang mit extremistischen Phänomenen zu beachten sind, zählt weiter Art. 5 BV. Diese Bestimmung legt nach ihrer Überschrift die Grundsätze rechtsstaatlichen

Handelns fest. Grundlage und Schranke allen staatlichen Handelns bildet danach das Recht (vgl. Art. 5 Abs. 1 BV). Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln weiter im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Staatliche Organe und Private haben sodann nach Treu und Glauben zu handeln und das Völkerrecht zu beachten (vgl. Art. 5 Abs. 3 und Abs. 4 BV).

Vertieft betrachtet werden diese Gesichtspunkte unter dem grundrechtlichen Blickwinkel von Art. 36 BV im vierten Kapitel dieser Arbeit. Dort werden die Voraussetzungen für ein Verbot extremistischer Organisationen im Einzelnen erörtert.[389] Die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gemäss Art. 5 BV gelten jedoch nicht bloss für die Einschränkung von Grundrechten, sondern für sämtliche Tätigkeiten des Staates.[390] Deshalb verdienen sie bereits hier Erwähnung, wo es um die Grundlagen des staatlichen Umgangs mit extremistischen Erscheinungen im Allgemeinen geht. Dabei stehen die Grundsätze der Gesetzmässigkeit sowie des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 BV) im Vordergrund.

1. Gesetzmässigkeit

a) Erfordernis des Rechtssatzes

Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit ist in Art. 5 Abs. 1 BV verankert. Daraus folgt, dass jedes staatliche Handeln einer gesetzlichen Grundlage bedarf und zugleich im Gesetz seine Schranke findet. Im Wesentlichen lassen sich aus dem Legalitätsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 1 BV drei Vorgaben ableiten.[391] Zunächst muss staatliches Handeln auf einer rechtssatzmässigen Grundlage beruhen *(Erfordernis des Rechtssatzes)*. Demnach darf der Staat nur gestützt auf eine Ermächtigung in einer generell-abstrakten Norm tätig werden.[392] Allein diese staatliche Bindung an Rechtssätze, die ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder auf eine bestimmte Person anwendbar sind, gewährleistet vorhersehbares, rechtsgleiches und willkürfreies Staatshandeln.[393] Auch staatliche Massnahmen, die im Hinblick auf extremistische Phänomene getroffen werden, müssen gemäss Art. 5 Abs. 1 BV auf einer generell-abstrakten Norm beruhen.

389 Vgl. unten, 4. Kapitel.

390 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 40 zu Art. 5 BV; SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 17 zu Art. 5 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 6 zu Art. 5 BV.

391 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 152 ff. Rz. 398 ff.; SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 32 ff. zu Art. 5 BV.

392 Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N. 8 zu Art. 5 BV; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 152 Rz. 399; SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 32 zu Art. 5 BV.

393 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 152 Rz. 399; SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 32 zu Art. 5 BV; ähnlich BIAGGINI, Kommentar BV, N. 8 zu Art. 5 BV.

b) Erfordernis der genügenden Normdichte

Mit dem Erfordernis des Rechtssatzes eng verknüpft ist das weitere *Erfordernis der genügenden Normdichte*. Generell-abstrakte Normen vermögen ihre Funktion als Garanten vorhersehbarer, rechtsgleicher und willkürfreier Staatstätigkeit nur zu erfüllen, wenn sie hinreichend bestimmt sind.[394] Einer möglichst klaren und präzisen Regelung bedürfen insbesondere die Voraussetzungen, unter denen eine gesetzliche Grundlage zur Anwendung kommt, sowie die daraus resultierenden Rechtsfolgen. Zugleich befindet sich das Bestimmtheitsgebot in einem gewissen Spannungsverhältnis zur generell-abstrakten Struktur von Rechtssätzen, die zwangsläufig nach einer gewissen Offenheit verlangt.[395] Das erforderliche Mass der Bestimmtheit lässt sich daher nicht abstrakt festlegen; es variiert je nach Regelungsbereich. Aus dem Bestimmtheitsgebot ergibt sich aber jedenfalls als minimale Anforderung, dass ein Rechtssatz die Folgen eines Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennbar machen muss. Die Adressaten eines Rechtssatzes müssen in der Lage sein, ihr Verhalten nach den zu erwartenden Konsequenzen zu richten.[396] Soweit es um Regelungen im Zusammenhang mit extremistischen Erscheinungen geht, gilt das Bestimmtheitsgebot ebenfalls. Dabei ist die erforderliche Normdichte in erster Linie davon abhängig, ob und wie weit in grundrechtlich geschützte Positionen eingegriffen wird.[397]

c) Erfordernis der genügenden Normstufe

Mit dem Legalitätsprinzip im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BV geht alsdann das *Erfordernis der genügenden Normstufe* einher. Demnach müssen Rechtssätze ihrer Wichtigkeit entsprechend auf der richtigen Ebene der Normenhierarchie angesiedelt sein, was letztlich demokratischen Anliegen dient.[398] Wesentliche Bestimmungen sind vom ordentlichen Gesetzgeber in einem Gesetz im formellen Sinne zu verankern. Weniger wichtige Regelungen können demgegenüber auch in Normen unterhalb der Gesetzesstufe und, sofern die Grundsätze der

---

394 Vgl. SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 33 zu Art. 5 BV; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 153 Rz. 403; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 43 zu Art. 5 BV.

395 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 153 f. Rz. 404; SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 33 zu Art. 5 BV; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 46 zu Art. 5 BV.

396 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 154 Rz. 405; SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 33 zu Art. 5 BV.

397 Vgl. dazu auch unten, 4. Kapitel III.1.a)cc).

398 Vgl. SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 36 zu Art. 5 BV; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 152 Rz. 400 und S. 151 Rz. 396; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 85 Rz. 351.

Gesetzesdelegation eingehalten sind, von der Exekutive erlassen werden.[399] Auch bei Erlassen, die extremistische Phänomene zum Gegenstand haben, ist das Erfordernis der genügenden Normstufe zu beachten. Ähnlich wie bei der Frage nach der ausreichenden Normdichte entscheidet sich jene nach der erforderlichen Normstufe hauptsächlich danach, ob und in welchem Ausmass in grundrechtliche Ansprüche eingegriffen wird.[400]

2. Öffentliches Interesse

Neben einer gesetzlichen Grundlage setzt staatliches Handeln gemäss Art. 5 Abs. 2 BV voraus, dass es im öffentlichen Interesse liegt. Der Begriff des öffentlichen Interesses ist dabei in erster Linie in Abgrenzung zu privaten Interessen oder bestimmten Sonderinteressen zu verstehen. Öffentliche Interessen sind danach Anliegen, welche die Allgemeinheit für erstrebenswert hält.[401] Ob das für ein bestimmtes Interesse zutrifft, entscheidet sich in der Regel im politischen Prozess der demokratischen Verfassungs- und Gesetzgebung und geht somit aus der Rechtsordnung selbst hervor.[402] Was als öffentliches Interesse gilt, ist entsprechend zeitlich und örtlich variabel.[403] Auch gibt es keine abschliessende Liste von zulässigen öffentlichen Interessen. Hingegen kann sich die Verfolgung bestimmter Interessen durch den Gesetzgeber als unzulässig erweisen, weil sie den in der Verfassung getroffenen Wertentscheidungen zuwiderläuft.[404] Als Handlungsmotiv für staatliches Handeln im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BV reicht grundsätzlich jedes öffentliche Interesse aus, das sich verfassungsrechtlich nicht schlechterdings als unzulässig erweist. Strengere Anforderungen an das öffentliche Interesse sind allerdings zu beachten, wenn der Staat in Grundrechte eingreift. Dass ein öffentliches Interesse für den Eingriff gegeben ist, genügt in diesem Fall nicht. Erforderlich ist vielmehr, dass das öffentliche Interesse den staatlichen Eingriff zu *rechtfertigen* vermag, was sich nach Massgabe des konkret betroffenen Grundrechts entscheidet (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV).[405]

---

399 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 152 f. Rz. 401 f.; SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 36 zu Art. 5 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 9 zu Art. 5 BV.

400 Vgl. dazu unten, 4. Kapitel III.1.a)bb).

401 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 166 Rz. 437; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 62 zu Art. 5 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 15 zu Art. 5 BV.

402 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 166 Rz. 438; SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 44 zu Art. 5 BV; BGE 142 I 49 E. 8.1 S. 66; 138 I 378 E. 8.3 S. 393.

403 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 169 Rz. 445; SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 46 zu Art. 5 BV; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 63 zu Art. 5 BV; BGE 138 I 378 E. 8.3 S. 393.

404 Vgl. SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 44 zu Art. 5 BV; BGE 138 I 378 E. 8.3 S. 394.

405 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 170 Rz. 447; SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 44 zu Art. 5 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 18 zu Art. 5 BV.

Staatliche Massnahmen gegen demokratiefeindliche Phänomene müssen ebenfalls im öffentlichen Interesse (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV) liegen. Wie unten noch gezeigt wird, geniesst aber die extremistisch motivierte Inanspruchnahme von Grundrechten verfassungsmässigen Schutz.[406] Im Hinblick auf die Anforderungen an das öffentliche Interesse ist daher zu unterscheiden zwischen Vorkehrungen der Extremismusbekämpfung, die keine Eingriffe in verfassungsmässige Rechte bewirken, und Massnahmen, die Grundrechte tangieren. Für Erstere reicht ein «einfaches» öffentliches Interesse im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BV aus. Letztere müssen hingegen auf einem qualifizierten öffentlichen Interesse gemäss Art. 36 Abs. 2 BV beruhen. Wie noch zu zeigen sein wird, stellt dabei die Eindämmung demokratiefeindlichen Gedankenguts für sich allein kein hinreichendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV dar, das Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen vermag. Dazu bedarf es qualifizierender Elemente, wie etwa der Nähe zur Gewalt oder anderer undemokratischer Mittel.[407] Soweit sich der Staat ausserhalb des grundrechtlich geschützten Bereichs bewegt, bildet die Eindämmung extremistischer Ideologien hingegen ein zulässiges öffentliches Interesse im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BV. Eine anderslautende Wertentscheidung lässt sich der Bundesverfassung nicht entnehmen, sodass der Gesetzgeber hier bei der Ergreifung staatlicher Instrumente frei ist. Zu denken ist dabei namentlich an Bildungs-, Informations- oder Integrationskampagnen, die ohne Grundrechtseingriffe auskommen.

3. Verhältnismässigkeit

Nach Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln verhältnismässig sein. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit stellt die Angemessenheit von Zweck und Mitteln staatlicher Tätigkeit in den Vordergrund.[408] Ob eine behördliche Massnahme dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entspricht, beurteilt sich im Wesentlichen anhand von drei Elementen.[409] Vorausgesetzt ist zunächst, dass die staatliche Anordnung geeignet ist, um das im öffentlichen Interesse liegende Ziel zu erreichen *(Gebot der Eignung)*. Dabei bestehen keine hohen Anforderungen an die Eignung einer Massnahme. Solange sie sich nicht geradezu als wirkungslos oder gar kontraproduktiv erweist, ist ihre Zwecktauglichkeit

406 Vgl. unten, 3. Kapitel II.3.a)cc) und 3. Kapitel III.4.

407 Vgl. unten, 4. Kapitel IV.4.

408 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 173 Rz. 452; MÜLLER, Proportionnalité, S. 25 ff.; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 21a zu Art. 5 BV.

409 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 173 Rz. 453; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 123 ff. Rz. 521 ff.; MÜLLER, Proportionnalité, S. 27 ff.

regelmässig zu bejahen.[410] Staatliches Handeln muss weiter dem *Gebot der Erforderlichkeit* genügen. Stehen mehrere Mittel zur Verfügung, die zur Erreichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels vergleichbar geeignet sind, haben sich die Behörden jener Massnahme zu bedienen, die aus der Sicht der Betroffenen die geringsten Konsequenzen hat.[411] Die Intensität staatlichen Handelns ist in diesem Rahmen nach seinen Auswirkungen in räumlicher, zeitlicher, sachlicher und persönlicher Hinsicht zu beurteilen.[412] Schliesslich müssen staatliche Tätigkeiten in einer angemessenen Zweck-Mittel-Relation stehen *(Verhältnismässigkeit i.e.S.)*. Das Gewicht der verfolgten öffentlichen Interessen muss dabei die entgegenstehenden Interessen, namentlich der betroffenen Privaten, überwiegen.[413]

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BV gilt uneingeschränkt auch im Bereich staatlicher Vorkehrungen gegen extremistische Phänomene. Derartige Massnahmen müssen demnach geeignet sein und dürfen keine stärkeren Folgen zeitigen, als zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlich ist. Die Auswirkungen staatlicher Vorkehrungen gegen extremistische Bestrebungen müssen weiter in einem angemessenen Verhältnis zum Gewicht der verfolgten Interessen stehen. Seine volle Tragweite entfaltet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit indes nicht im Bereich allgemeinen Staatshandelns gestützt auf Art. 5 Abs. 2 BV, sondern im Rahmen von Art. 36 Abs. 3 BV bei Massnahmen, die in grundrechtlich geschützte Bereiche eingreifen. Darauf ist später noch zurückzukommen, wenn es im Einzelnen um die Voraussetzungen für ein Verbot extremistischer Organisationen geht.[414]

4. Weitere Grundsätze

Neben den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit bezeichnet Art. 5 BV auch das Gebot des Verhaltens nach Treu und Glauben (vgl. Art. 5 Abs. 3 BV) sowie die Verpflichtung zur

410 Vgl. MÜLLER, Proportionnalité, S. 29; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 124 Rz. 522; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 70 zu Art. 5 BV; im Ergebnis ähnlich TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 175 Rz. 456.

411 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 176 Rz. 458 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 125 Rz. 527; MÜLLER, Proportionnalité, S. 29 f.

412 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 176 ff. Rz. 460 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 125 ff. Rz. 531 ff.; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 21 zu Art. 5 BV.

413 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 179 f. Rz. 468; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 128 f. Rz. 555 f.; MÜLLER, Proportionnalité, S. 30 f.

414 Vgl. unten, 4. Kapitel V.

Beachtung des Völkerrechts (vgl. Art. 5 Abs. 4 BV) als Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns. Von der Lehre werden weiter die Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) zu den Grundsätzen gezählt, die rechtsstaatliches Handeln auszeichnen.[415] Diese Gesichtspunkte sind auch im Zusammenhang mit gesetzlichen Regelungen zu berücksichtigen, die extremistische Phänomene zum Gegenstand haben. Soweit ihnen im Hinblick auf die Voraussetzungen für ein Verbot extremistischer Organisationen eine besondere Bedeutung zukommt, werden sie an anderer Stelle noch näher diskutiert. Unter dem Blickwinkel des möglichen Missbrauchs grundrechtlicher Ansprüche trifft das namentlich auf das Gebot des Verhaltens nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) zu.[416] Demgegenüber ist die Verpflichtung zur Beachtung des Völkerrechts im Sinne von Art. 5 Abs. 4 BV angesprochen, wenn es um die Voraussetzungen für ein Verbot extremistischer Organisationen nach den Vorgaben der EMRK und des UN-Pakts II geht, die später noch erörtert werden.[417]

IV. Föderale Zuständigkeitsordnung

Einen weiteren Abschnitt des verfassungsrechtlichen Rahmens, der im Hinblick auf den Umgang mit extremistischen Phänomenen abzuschreiten ist, bildet die föderale Zuständigkeitsordnung. Sie gibt Auskunft über die Aufgabenzuweisung an den Bund und die Kantone.[418] Im Folgenden werden zunächst die Grundzüge der bundesstaatlichen Kompetenzordnung dargelegt.[419] Anschliessend wird geprüft, inwieweit der Umgang mit extremistischen Phänomenen in die Zuständigkeit des Bundes oder der Kantone fällt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Zuständigkeit für den Erlass von Organisationsverboten unter einer sicherheits- und einer strafrechtlichen Perspektive.[420]

415 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 146 Rz. 385; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 76 Rz. 320.

416 Vgl. unten, 4. Kapitel II.1.

417 Vgl. unten, 5. Kapitel.

418 Vgl. HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 346 Rz. 1049; REICH, Kompetenzverteilung, S. 153 f. Rz. 1 ff.

419 Vgl. sogleich unten, 2. Kapitel IV.1.

420 Vgl. unten, 2. Kapitel IV.2.

1. Grundzüge der föderalen Kompetenzordnung

a) Prägende Merkmale

Die bundesstaatliche Kompetenzordnung ist im Wesentlichen von drei Merkmalen geprägt.[421] Ein erstes Merkmal stellt die *Kompetenzhoheit des Bundes* dar. Sie ergibt sich aus Art. 3 sowie Art. 42 Abs. 1 BV und bedeutet, dass der Verfassungsgeber des Bundes und nicht die Kantone darüber entscheiden, welche föderale Ebene zur Erfüllung einer staatlichen Aufgabe ermächtigt und gegebenenfalls verpflichtet ist.[422] Ein zweites prägendes Merkmal der föderalen Zuständigkeitsordnung bildet der *Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes*. Auch dieser Aspekt geht aus Art. 3 und Art. 42 Abs. 1 BV hervor. Für den Bund gilt nach diesen Bestimmungen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Die Kompetenzen des Bundes sind demgemäss auf jene Bereiche beschränkt, die ihm von der Bundesverfassung zugewiesen werden. Die Bundesverfassung führt die Bundeskompetenzen in abschliessender Weise auf, sodass der Bund nicht beliebig neue Aufgaben übernehmen kann, ohne die Verfassung zu ergänzen.[423] Als drittes prägendes Element der föderalen Kompetenzordnung ist schliesslich die *subsidiäre Generalkompetenz der Kantone* zu erwähnen. Gemäss Art. 3 BV sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Entsprechend üben sie alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit bestimmen die Kantone grundsätzlich selber, welche Aufgaben sie wahrnehmen (vgl. Art. 43 BV).[424]

b) Wirkung der Aufgabenzuweisung an den Bund

Die Aufgabenzuweisung an den Bund kann unterschiedliche Wirkungen zeitigen. Von *ausschliesslichen Bundeskompetenzen* ist die Rede, wenn die kantonale Regelungsbefugnis bereits mit der Begründung der Bundeszuständigkeit untergeht. In Bereichen mit ausschliesslichen Bundeskompetenzen sind die Kantone selbst dann nicht zum Erlass eigener Rechtsakte befugt, wenn keine oder bloss eine lückenhafte Gesetzgebung des Bundes besteht (ursprünglich

421 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 288 Rz. 724; ähnlich RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 136 ff. Rz. 694 ff.

422 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 289 ff. Rz. 728 ff.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 137 Rz. 703 ff.

423 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 288 Rz. 725; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 136 f. Rz. 694 ff.; REICH, Kompetenzverteilung, S. 155 Rz. 6.

424 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 291 Rz. 732; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 137 ff. Rz. 706 ff.; REICH, Kompetenzverteilung, S. 154 Rz. 5 und S. 157 Rz. 15.

derogierende Wirkung der Bundeszuständigkeit).[425] Davon abzugrenzen sind konkurrierende und parallele Bundeskompetenzen. Im Bereich *konkurrierender Bundeskompetenzen* bleibt die kantonale Kompetenz so lange und so weit erhalten, als der Bund auf die Ausübung seiner Zuständigkeit verzichtet. Kantonales Recht wird demnach erst verdrängt, wenn der Bund in einem bestimmten Gebiet von seiner Kompetenz tatsächlich Gebrauch macht und eine ausführende Gesetzgebung erlässt (nachträglich derogierende Wirkung der Bundeszuständigkeit).[426] Von Rechtsakten des Bundes unberührt bleibt die kantonale Zuständigkeit demgegenüber in Bereichen *paralleler Bundeskompetenz*. Hier bestehen die kantonalen Befugnisse ungeachtet ihrer Überlappung mit der Regelungszuständigkeit und der allfälligen Ausführungsgesetzgebung des Bundes fort.[427]

2. Zuständigkeit für den Umgang mit Extremismus

a) Keine spezifische Aufgabenzuweisung

Die soeben dargelegten Grundlinien der föderalen Zuständigkeitsverteilung gelten ohne Weiteres auch für die Behandlung von extremistischen Erscheinungen. Dem Bund kommt demnach nur insofern eine Regelungsbefugnis zu, als ihn die Verfassung dazu ermächtigt (vgl. Art. 3 und Art. 42 Abs. 1 BV). Soweit die Verfassung keine ausschliessliche Bundeszuständigkeit statuiert oder der Bund eine konkurrierende Kompetenz nicht ausschöpft, sind die Kantone demgegenüber auch ohne Zuweisung einer entsprechenden Aufgabe durch die Bundesverfassung befugt, im Hinblick auf extremistische Phänomene tätig zu werden (vgl. Art. 43 BV).

Indes kennt die Verfassung wie schon dargelegt keine ausdrücklichen Regelungen über den Extremismus oder die Demokratiefeindlichkeit.[428] Der Umgang mit extremistischen Phänomenen stellt danach jedenfalls aus verfassungsrechtlicher Sicht keine eigenständige Regelungsmaterie dar, für die eine spezifische Zuständigkeitsordnung besteht. Aufgrund seiner Vielschichtigkeit handelt es sich beim Extremismus vielmehr um eine Problematik, die unter verschiedenen Gesichtspunkten aufgegriffen werden kann. Neben den naheliegenden Bereichen des Sicherheits- und Strafrechts kann das etwa auch

425 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 301 f. Rz. 765 ff.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 140 Rz. 725 f.; REICH, Kompetenzverteilung, S. 163 Rz. 43.

426 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 301 Rz. 763 f.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 140 Rz. 727 f.; REICH, Kompetenzverteilung, S. 163 Rz. 42.

427 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 302 Rz. 767; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 140 Rz. 727 f.

428 Vgl. oben, 2. Kapitel II.1.

die Gesetzgebung im Bürger- und Ausländerrecht, die Aussenpolitik oder den Bereich der (politischen) Bildung betreffen. Entsprechend weist die Behandlung extremistischer Erscheinungen durchaus Berührungspunkte zu zahlreichen Sachgebieten auf, die nicht gesamthaft der Zuständigkeit der einen oder anderen Staatsebene zugeordnet sind.

An dieser Stelle geht es nicht darum, die föderale Aufgabenzuweisung für alle denkbaren Bereiche staatlicher Tätigkeit darzulegen, die im Hinblick auf den Umgang mit demokratiefeindlichen Tendenzen von Bedeutung sein können. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich vielmehr auf die bundesstaatliche Kompetenzordnung, die im Zusammenhang mit einem Verbot von extremistischen Organisationen relevant ist. Im Vordergrund stehen dabei einerseits die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Bereich der Sicherheitsgewährleistung. Zu berücksichtigen ist andererseits die föderale Kompetenzordnung auf dem Gebiet des Strafrechts.

b) Sicherheit

aa) Kompetenzordnung

Im Bereich der Sicherheit ist die föderale Aufgabenverteilung unübersichtlich. Abgesehen davon, dass sich die Zuständigkeiten nur teilweise aus dem geschriebenen Verfassungsrecht ergeben, werden klare Verhältnisse auch dadurch erschwert, dass der Bund immer mehr Kompetenzen für sich beansprucht, die ihm aus verfassungsrechtlicher Sicht kaum zustehen.[429] Immerhin lassen sich grob die folgenden Leitlinien festmachen: Der Bund ist grundsätzlich umfassend und überwiegend ausschliesslich zuständig, soweit es um die Wahrung der äusseren Sicherheit geht (vgl. Art. 54 Abs. 1 BV). Der Begriff der äusseren Sicherheit bezeichnet dabei den Umgang mit Gefahrenquellen, die im Ausland liegen.[430]

Soweit es um die innere Sicherheit geht, die sich auf Bedrohungen im Landesinneren bezieht, sind dagegen in erster Linie die Kantone zuständig. Sie verfügen auf ihrem Territorium über die Polizeihoheit und sind in diesem Rahmen für die Abwehr von Gefahren und die Beseitigung von Störungen der

429 Vgl. SCHWEIZER, Kompetenzverteilung, S. 186; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 24 zu Art. 57 BV; MOECKLI, Sicherheitsverfassung, S. 2263 f. Rz. 9; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 4 und N. 8 ff. zu Art. 57 BV; TSCHANNEN, Normenarchitektur, S. 20 f. Rz. 12.

430 Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N. 5 zu Art. 57 BV; LIENHARD/HÄSLER, Grundlagen, S. 114 Rz. 5 ff.; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 24 und N. 26 Vorbem. zur Sicherheitsverfassung; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 12 und N. 20 zu Art. 57 BV; kritisch zu Art. 54 BV als Grundlage für polizeiliche Massnahmen gegen Terrorismusbekämpfung durch den Bund LUBISHTANI/MONOD, Mesures, S. 25 f.

öffentlichen Sicherheit und Ordnung verantwortlich.[431] Diese originäre Zuständigkeit der Kantone (vgl. Art. 3 und Art. 42 Abs. 1 BV) im Bereich der inneren Sicherheit wird punktuell von Kompetenzen des Bundes überlagert und teilweise gänzlich verdrängt.[432] Soweit hier interessierend, trägt der Bund kraft seiner Staatlichkeit namentlich die sicherheitsrechtliche *Letztverantwortung*. Sie kommt zum Tragen, falls die Sicherheit der Eidgenossenschaft insgesamt betroffen ist oder wenn einer der Kantone selbst mit Unterstützung aus anderen Kantonen nicht imstande ist, die innere Sicherheit auf seinem Gebiet zu gewährleisten (vgl. Art. 52 Abs. 2 BV).[433] Weiter steht dem Bund die ungeschriebene Kompetenz zu, für seine *eigene Sicherheit* zu sorgen, was bedeutet, dass er selber Vorkehrungen zum Schutz seines Personals, seiner Einrichtungen und seiner Institutionen treffen kann, ohne dafür auf die Kantone angewiesen zu sein.[434] Ebenfalls in die Zuständigkeit des Bundes fällt der Bereich des *Staatsschutzes*, d.h. der Schutz vor spezifisch staatsgefährdenden Aktivitäten,[435] was terroristische oder extremistische Bedrohungen mit einschliessen kann.[436] Auch in Bezug auf diese Bundeskompetenz besteht keine ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Die Zuständigkeit des Bundes wird hier aber einerseits aus seiner Befugnis, ihn selbst betreffende Gefahren abzuwehren, und andererseits aus dem Koordinationsbedarf und dem Umfang der Aufgabe «Staatsschutz» abgeleitet. Letzterer dürfte die Möglichkeiten der Kantone in seiner Gesamtheit übersteigen (vgl. Art. 52 i.V.m. Art. 57 BV).[437]

431 Vgl. LIENHARD/HÄSLER, Grundlagen, S. 119 Rz. 18; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 12 und N. 24 zu Art. 57 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 4 f. zu Art. 57 BV; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 37 Vorbem. zur Sicherheitsverfassung; LUBISHTANI/MONOD, Mesures, S. 25; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 9 und N. 15 zu Art. 57 BV.

432 Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N. 5 und N. 8 zu Art. 57 BV; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 24 zu Art. 57 BV; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar, N. 26 Vorbem. zur Sicherheitsverfassung; TSCHANNEN, Normenarchitektur, S. 20 f. Rz. 12.

433 Vgl. SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 87 Rz. 33; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 27 ff. zu Art. 57 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 6 zu Art. 57 BV.

434 Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 38 zu Art. 57 BV; MOECKLI, Sicherheitsverfassung, S. 2265 f. Rz. 15 f.; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 18 zu Art. 57 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 6 zu Art. 57 BV; LUBISHTANI/MONOD, Mesures, S. 26.

435 Vgl. MOECKLI, Sicherheitsverfassung, S. 2266 Rz. 16; MÜLLER/JENNI, Aufsicht, S. 5 f.; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 35 ff. zu Art. 57 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 6 zu Art. 57 BV; GERTSCH/STÄHLI, Staatsschutz, S. 403 f. Rz. 8 ff.

436 Vgl. LOBSIGER, Grundaufgaben, S. 197 Rz. 85.

437 Vgl. MÜLLER/JENNI, Aufsicht, S. 5 f.; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 36 zu Art. 57 BV.

Diese Bundeskompetenzen im Bereich der inneren Sicherheit sind von unterschiedlicher Reichweite. Teils handelt es sich um ausschliessliche, teils um konkurrierende und teils um parallele Kompetenzen.[438] Soweit der Bund polizeirechtliche Zuständigkeiten beansprucht, handelt es sich regelmässig bloss um eine parallele Kompetenz, die er sich mit den Kantonen teilt (vgl. auch Art. 57 Abs. 2 BV).[439] Ob der Bund im Bereich des Staatsschutzes über eine parallele oder eine ausschliessliche Kompetenz verfügt, welche die kantonale Regelungszuständigkeit komplett verdrängt, ist umstritten.[440]

bb) Folgerungen für den Umgang mit dem Extremismus

Was den Umgang mit extremistischen Erscheinungen im Allgemeinen anbelangt, ergibt sich unter einem sicherheitsrechtlichen Blickwinkel kein eindeutiges Bild der föderalen Zuständigkeit: Ohne dass dies die Kantone in der Ausübung ihrer Polizeihoheit über das eigene Territorium einschränken würde, darf der Bund im Sinne einer parallelen Kompetenz gegen extremistisch motivierte Bedrohungen vorsorgen, die sich gegen ihn selber richten oder die Abwehrkapazitäten der Kantone übersteigen. Dabei ist dem Bund namentlich die Befugnis einzuräumen, Massnahmen gegen demokratiefeindliche Aktivitäten zu ergreifen, die eine Verletzung von Schutzobjekten in seiner eigenen Sphäre befürchten lassen. Zu denken ist etwa an die Funktionsfähigkeit der verfassungsmässigen Ordnung des Bundes (institutionelle Sicherheitsdimension[441]), die territoriale Integrität der Eidgenossenschaft (territoriale Sicherheitsdimension[442]) oder den Schutz seiner Beamten (personelle Sicherheitsdimension[443]). Andererseits verfügt der Bund über die Kompetenz, extremistischen Erscheinungen mit Mitteln des Staatsschutzes zu begegnen, wie z.B. der nachrichtendienstlichen Beobachtung extremistischer Aktivitäten (vgl. z.B. Art. 6 Abs. 1 lit. a Ziff. 5 i.V.m. Art. 14 NDG). Mangels ausdrücklicher Verfassungsgrundlage und angesichts der subsidiären Generalkompetenz

438 Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N. 8 zu Art. 57 BV; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 26 zu Art. 57 BV; DONATSCH, Staatsgefährdende Personen, S. 59.

439 Vgl. DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 26 zu Art. 57 BV; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 21 zu Art. 57 BV.

440 Für eine ausschliessliche Zuständigkeit DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 36 zu Art. 57 BV; MÜLLER/JENNI, Aufsicht, S. 6; anders dagegen SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 38 Vorbem. zur Sicherheitsverfassung; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 356 Rz. 1101, die im Bereich des Staatsschutzes von einer parallelen Kompetenz von Bund und Kantonen ausgehen.

441 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.a).

442 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.c).

443 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.b).

der Kantone (vgl. Art. 3 BV) vermag dies die kantonalen Befugnisse in diesem Bereich allerdings nicht restlos zu verdrängen.

In Bezug auf ein Verbot von extremistischen Organisationen im Besonderen ist vorab von Bedeutung, dass diese Massnahme nach hier vertretener Auffassung keinen ausschliesslich staatsschutzrechtlichen Charakter aufweist. Nach der verfassungsrechtlichen Ausgangslage, wie sie weiter oben geschildert wurde, geht es bei einem solchen Verbot in erster Linie um die Abwehr von demokratiefeindlichen Tendenzen, die auf eine Abänderung der staatlichen Grundordnung in formell unzulässiger Weise hinwirken bzw. mit Gewalt einhergehen. Die Bekämpfung extremistischer Ideologien als solche kann beim gegenwärtigen Stand der Verfassung nicht im Vordergrund stehen. Wie noch zu zeigen sein wird, liegt dafür kein hinreichendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV vor.[444] Stets müssen für das Verbot einer extremistischen Organisation in massgeblichem Umfang auch Elemente der allgemeinen Gefahrenabwehr einfliessen, was dieser Massnahme einen polizeirechtlichen Akzent verleiht. Eine ausschliessliche Bundeskompetenz zum Erlass von Organisationsverboten liegt daher selbst dann nicht vor, wenn man anders als hier die Auffassung vertritt, dass dem Bund im Bereich des Staatsschutzes eine ursprünglich derogierende Kompetenz zukommt.[445]

Aufgrund des ausgeprägten polizeirechtlichen Charakters eines Verbots extremistischer Organisationen sind theoretisch in erster Linie die Kantone zuständig und bloss parallel dazu, im Rahmen seiner beschränkten Zuständigkeit, der Bund. Zu beachten bleibt allerdings, dass sich ein kantonales Organisationsverbot aufgrund des Territorialitätsprinzips bloss auf das Gebiet des jeweiligen Kantons beschränken würde.[446] Gleichzeitig sind die später noch zu erörternden materiellrechtlichen Anforderungen an das Verbot einer extremistischen Organisation aufgrund ihrer Grundrechtsrelevanz eher hoch.[447] Sind sie erfüllt, ist mehr als fraglich, ob ein bloss für das Gebiet eines Kantons ausgesprochenes Organisationsverbot überhaupt geeignet ist und ausreicht, um der Bedrohung zu begegnen, die von der betreffenden Organisation ausgeht. Weniger aus kompetenzrechtlichen, sondern eher aus materiellrechtlichen Gründen ist deshalb davon auszugehen, dass nicht die Kantone, sondern wenn schon der Bund extremistische Organisationen im Einzelfall verbieten sollte. Er kann sich dafür einerseits auf seine sicherheitsrechtliche

444 Vgl. dazu unten, 4. Kapitel IV.

445 So aber BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 11 f.; anders RÜSSLI, Rechtsgutachten, S. 21 ff. Rz. 44 ff.; STÄHLI, Verbot, S. 266 Rz. 641.

446 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 207 Rz. 520; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 320 Rz. 944; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 126 Rz. 637.

447 Vgl. unten, 4. Kapitel.

Letztverantwortung stützen und andererseits auf seine Unterstützungspflicht zugunsten der Kantone in Angelegenheiten der inneren Sicherheit, die ihre Kräfte übersteigen. Schliesslich kann er gegebenenfalls seine Zuständigkeit im Bereich des Staatsschutzes anrufen, soweit die Bedrohung durch die betreffende Organisation tatsächlich eine staatsgefährdende Dimension annimmt.

c) Strafrecht

aa) Kompetenzordnung

Etwas klarer als im sicherheitsrechtlichen Bereich präsentiert sich die föderale Kompetenzordnung mit Bezug auf das Strafrecht. Gemäss Art. 123 BV liegt die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts in der Zuständigkeit des Bundes. Dabei handelt es sich um eine konkurrierende Bundeskompetenz. Demnach bleiben die Kantone zum Erlass von Strafnormen zuständig, soweit und solange der Bund keine Regelung getroffen hat.[448]

In sachlicher Hinsicht verleiht Art. 123 Abs. 1 BV dem Bund in erster Linie die Kompetenz zur Rechtsetzung im Bereich des Kernstrafrechts. Hier steht der strafrechtliche Schutz klassischer Rechtsgüter im Vordergrund, der den öffentlichen Frieden im weiteren Sinne gewährleisten soll.[449] Mit dem StGB hat der Bund diese konkurrierende Kompetenz weitgehend ausgeschöpft.[450] Allerdings verbleibt den Kantonen gestützt auf Art. 335 Abs. 1 StGB weiterhin das Recht, im Bagatellbereich ein eigenes Übertretungsstrafrecht zu erlassen, soweit keine abschliessende Bundesregelung besteht.[451]

Über den Bereich des Kernstrafrechts hinaus ist der Bund ferner zuständig, für den strafrechtlichen Schutz von Verwaltungsvorschriften zu sorgen, die ihrerseits auf eine genügende Bundeskompetenz zurückgehen.[452] Dieser Bereich des Strafrechts wird regelmässig unter dem Begriff des Nebenstrafrechts zusammengefasst.[453] Ausserhalb des Kern- und des Nebenstrafrechts liegt die Kompetenz zur Strafgesetzgebung bei den Kantonen, was durch Art. 335 Abs. 2 StGB bekräftigt wird. Danach sind die Kantone insbesondere

448 Vgl. GÖKSU, Basler Kommentar BV, N. 3 zu Art. 123 BV; VEST, St. Galler Kommentar BV, N. 2 zu Art. 123 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 2 zu Art. 123 BV.

449 Vgl. GÖKSU, Basler Kommentar BV, N. 4 zu Art. 123 BV; VEST, St. Galler Kommentar BV, N. 2 zu Art. 123 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 3 zu Art. 123 BV.

450 Vgl. GÖKSU, Basler Kommentar BV, N. 3 zu Art. 123 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 3 zu Art. 123 BV.

451 Vgl. GÖKSU, Basler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 123 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 4 zu Art. 123 BV; VEST, St. Galler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 123 BV.

452 Vgl. GÖKSU, Basler Kommentar BV, N. 4 zu Art. 123 BV; VEST, St. Galler Kommentar BV, N. 2 zu Art. 123 BV; HILF, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 7 zu Art. 333 StGB.

453 Vgl. VEST, St. Galler Kommentar BV, N. 2 zu Art. 123 BV; HILF, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 7 zu Art. 333 StGB.

befugt, Widerhandlungen gegen das kantonale Verwaltungs- und Verfahrensrecht mit strafrechtlichen Sanktionen zu belegen.[454]

bb) Folgerungen für den Umgang mit dem Extremismus

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass für die strafrechtliche Zuständigkeit des Bundes zwischen einem kern- und einem nebenstrafrechtlichen Bereich differenziert werden muss. Im Bereich des *Kernstrafrechts* verfügt der Bund gestützt auf Art. 123 Abs. 1 BV über eine konkurrierende (nachträglich derogierende) Kompetenz zum Erlass von Strafnormen, die dem Schutz klassischer Rechtsgüter dienen. Ausgangspunkt dieser Zuständigkeit bilden jene Rechtsgüter, die zur Wahrung des öffentlichen Friedens üblicherweise unter strafrechtlichen Schutz gestellt werden.[455] Für die Zuständigkeit des Bundes im Bereich des Kernstrafrechts sind demnach die zu schützenden Rechtsgüter entscheidend. Die möglicherweise extremistischen Motive, die ihrer Bedrohung zugrunde liegen, spielen für die Begründung der Bundeszuständigkeit hingegen keine ausschlaggebende Rolle. Daran ändert nichts, dass zum Kreis der Rechtsgüter, deren Schutz in den Bereich des Kernstrafrechts und damit in die Kompetenz des Bundes fällt, auch solche gehören, die in erster Linie von extremistischer Seite her bedroht sind. Zu denken ist dabei etwa an die Strafbestimmungen gemäss Art. 265 ff. StGB (Verbrechen und Vergehen gegen den Staat), welche die Existenz des Staates und die verfassungsmässige Ordnung sowie die Ausübung rechtmässiger staatlicher Gewalt schützen sollen.[456] Soweit er sich darauf beschränkt, die Verletzung von klassischen, üblicherweise durch kernstrafrechtliche Regelungen geschützten Rechtsgütern unter Strafe zu stellen, ist der Bund nach dem Dargelegten zum Erlass von extremismusrelevanten Strafbestimmungen befugt. Unter diesem Vorbehalt kann er gestützt auf Art. 123 Abs. 1 BV auch Grundlagen für ein strafrechtliches Verbot extremistischer Organisationen im Einzelfall schaffen. Dabei hat er die verfassungsrechtlichen Leitlinien zum Umgang mit extremistischen Bestrebungen zu respektieren, wonach Änderungen der staatlichen Grundordnung auf politischem Weg in weitgehendem Umfang zulässig sind.[457]

Da die Kompetenz zum Erlass von *Nebenstrafrecht* der Zuständigkeit in der Sache folgt, kann der Bund ausserdem nebenstrafrechtliche Bestimmungen erlassen, soweit sie dem Schutz seiner kompetenzgemäss erlassenen

454 Vgl. GÖKSU, Basler Kommentar BV, N. 7 zu Art. 123 BV; VEST, St. Galler Kommentar BV, N. 7 zu Art. 123 BV.

455 HILF, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 4 zu Art. 335 StGB.

456 Vgl. STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht BT II, S. 271 Rz. 1.

457 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.a). Kritisch zu Art. 123 Abs. 1 BV als Grundlage für polizeiliche Massnahmen im Vorfeld des Strafrechts LUBISHTANI/MONOD, Mesures, S. 24 f.

Verwaltungsvorschriften dienen. Zu den Verwaltungsvorschriften in diesem Sinne gehören auch jene Erlasse, die der Bund gestützt auf seine verfassungsmässige Zuständigkeit im Sicherheitsbereich statuiert. Wie gezeigt, können dazu unter gewissen Umständen auch Bestimmungen zur Abwehr von extremistischen Bedrohungen und in diesem Rahmen auch Organisationsverbote zählen.[458] Falls der Bund in dieser Richtung gesetzgeberisch tätig wird, kann er entsprechend nebenstrafrechtliche Sanktionen vorsehen, die der Absicherung dieser extremismusrelevanten Sicherheitsbestimmungen dienen.

Den Kantonen verbleibt im Hinblick auf die Extremismusbekämpfung demgegenüber wenig Spielraum für eigenes Strafrecht. Im Bereich des Kernstrafrechts wird ihre Regelungskompetenz durch das StGB weitgehend verdrängt. Sie sind hingegen befugt, die Verletzung ihres kantonalen Verwaltungsrechts unter Strafe zu stellen. Namentlich im Bereich der inneren Sicherheit bzw. des Polizeirechts kann dieses wie gezeigt auch Bestimmungen zur Abwehr von extremistischen Bedrohungen enthalten. Aus materiellrechtlichen Gründen kaum in Betracht fällt dabei allerdings ein Verbot extremistischer Organisationen.[459]

3. Ergebnis

Mit Blick auf die föderale Zuständigkeitsordnung ist im Ergebnis festzuhalten, dass der Bund grundsätzlich stets einer verfassungsmässigen Ermächtigung bedarf, damit er gesetzgeberisch tätig werden darf. Im Übrigen bleiben die Kantone zuständig. Zur Behandlung extremistischer Phänomene im Allgemeinen ist in der Verfassung keine spezifische Zuständigkeitsnorm zu finden. Der Umgang mit demokratiefeindlichen Tendenzen erstreckt sich vielmehr auf verschiedene staatliche Tätigkeitsfelder, für die je unterschiedliche föderale Zuständigkeiten bestehen.

Die Befugnis für ein Verbot extremistischer Organisationen im Besonderen richtet sich in erster Linie nach der föderalen Kompetenzverteilung in den Aufgabenbereichen Sicherheit und Strafrecht. Gestützt auf ihre sich teilweise überlappenden, teilweise aber auch auseinanderfallenden Zuständigkeiten im *Bereich der Sicherheit* können sowohl der Bund als auch die Kantone extremismusrelevante Bestimmungen erlassen. Dazu zählt auch ein Verbot extremistischer Organisationen. Aus materiellrechtlichen Gründen kommt für letztere Massnahme jedoch in erster Linie der Gesetzgeber auf Bundesebene in Frage.

458 Vgl. oben, 2. Kapitel IV.2.b)bb).

459 Vgl. oben, 4. Kapitel.

Ähnlich verhält es sich im *Bereich des Strafrechts:* Hier verfügt der Bund über eine nachträglich derogierende Kompetenz für den Erlass von Kernstrafrecht, sodass er extremistische Organisationen verbieten kann, soweit er damit klassische Strafrechtsgüter schützt. Zur Durchsetzung seiner kompetenzgemäss erlassenen Sachvorschriften, zu denen auch ein sicherheitsrechtlich motiviertes Verbot extremistischer Organisationen zählen kann, ist der Bund ausserdem zum Erlass nebenstrafrechtlicher Bestimmungen befugt. Der Spielraum der Kantone für ein eigenes Strafrecht im Bereich der Extremismusbekämpfung nimmt sich daneben eher marginal aus.

V. Zusammenfassung

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen zum verfassungsrechtlichen Rahmen der Extremismusbekämpfung lässt sich festhalten, dass die Bundesverfassung keine spezifischen Bestimmungen zum Umgang mit extremistischen Erscheinungen kennt. Für die verfassungsrechtlichen Leitlinien zum Umgang mit extremistischen Phänomenen ist daher auf Bestimmungen abzustellen, welche einerseits die staatliche Grundordnung für Umgestaltungen offen halten und andererseits auf ihre Bewahrung gerichtet sind. Nach Massgabe dieser Gesichtspunkte verkörpert die freiheitlich-demokratische Grundordnung für sich kein Schutzobjekt, das gestützt auf den verfassungsmässigen Sicherheitsauftrag gegen extremistische Bestrebungen abgeschirmt ist. Soweit extremistische Bestrebungen auf politischem Weg verfolgt werden und dabei die demokratischen Abläufe – insbesondere die formellen Schranken der Verfassungsrevision – sowie das zwingende Völkerrecht als materielle Schranke einhalten, kann dagegen gestützt auf den verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrag nichts ausgerichtet werden. Die schweizerische Verfassungsordnung erscheint daher eher als offene denn als streitbare Demokratie.

Gemäss den Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns muss jede staatliche Tätigkeit im Zusammenhang mit demokratiefeindlichen Tendenzen auf einer gesetzlichen Grundlage und einem öffentlichen Interesse beruhen sowie verhältnismässig bleiben. Hinsichtlich der dabei geltenden Anforderungen – namentlich in Bezug auf das öffentliche Interesse – ist zwischen grundrechtswirksamen und anderen, aus grundrechtlicher Sicht neutralen Massnahmen des Staates zu unterscheiden.

Zu beachten ist weiter die föderale Zuständigkeitsordnung, die im Zusammenhang mit extremistischen Erscheinungen greift. Hier zeigt sich mangels spezifischer Verfassungsnormen ein buntscheckiges Bild von Zuständigkeiten. Im Rahmen ihres jeweiligen Auftrags zur Aufrechterhaltung der Sicherheit

sind demnach sowohl der Bund als auch die Kantone zum Erlass von extremismusrelevanten Bestimmungen berufen. Für ein Verbot extremistischer Organisationen kommt aufgrund der später noch zu diskutierenden, hohen materiellrechtlichen Anforderungen an eine solche Massnahme allerdings in erster Linie der Bund in Frage. Auch der Erlass von extremismusrelevantem Strafrecht liegt ganz überwiegend in der Zuständigkeit des Bundes.

3. Kapitel: Grundrechte der Bundesverfassung

I. Überblick

Das vorliegende 3. Kapitel geht der Frage nach, ob und inwieweit das Verbot einer extremistischen Organisation in Bereiche eingreift, denen die Bundesverfassung grundrechtlichen Schutz zuweist. Welche grundrechtlichen Ansprüche dabei im Vordergrund stehen, ergibt sich aus den weiter vorne entwickelten Regelungselementen eines Organisationsverbots, die sich nach Grundverbot und Sicherungsmassnahmen differenzieren lassen:[460] Das *Grundverbot* untersagt die Aufrechterhaltung einer bestehenden Organisation und ihren Mitgliedern sämtliche organisationsbasierten Aktivitäten. Davon sind insbesondere der kommunikative Austausch und das Zusammentreffen im Hinblick auf die Weiterführung der Organisation erfasst. Unter zusätzlicher Berücksichtigung von möglichen *Sicherungsmassnahmen* in der Gestalt eines Verbots von Ersatzorganisationen, Unterstützungshandlungen oder Propaganda zeigt sich, dass demnach verfassungsmässige Rechte der freien Kommunikation (Vereinigungsfreiheit [Art. 23 BV], Meinungsfreiheit [Art. 16 BV], Versammlungsfreiheit [Art. 22 BV]) im Mittelpunkt der Grundrechtsprüfung stehen müssen. Da Verbote von extremistischen Organisationen mit religiösem Hintergrund ebenfalls in Betracht fallen, sind ausserdem mögliche Berührungspunkte zur Glaubens- und Gewissensfreiheit im Sinne von Art. 15 BV zu beachten. Mit Blick auf Sicherungsmassnahmen in der Form einer Entziehung von materiellen Grundlagen der verbotenen Organisation sowie der strafrechtlichen Absicherung sind schliesslich auch die Tragweite der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) sowie der persönlichen Freiheit (Art. 10 Abs. 2 [i.V.m. Art. 31] BV) und des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes (Art. 10 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 BV) zu beleuchten.

Obschon bei der Frage nach der Grundrechtsrelevanz eines Organisationsverbots die Vereinigungsfreiheit im Sinne von Art. 23 BV im Vordergrund steht, wird hier aus noch zu erläuternden Gründen zuerst der Schutzgehalt der

460 Vgl. oben, 1. Kapitel III.2 ff.

Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV) erörtert (vgl. unten, II). Erst anschliessend wird die Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV) diskutiert (vgl. unten, III), der allerdings ein besonderes Augenmerk zu widmen ist. Näher betrachtet werden alsdann die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) sowie die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV), bevor auf die Tragweite der weiteren in Frage kommenden Grundrechtsansprüche (Eigentumsgarantie [Art. 26 BV], persönliche Freiheit [Art. 10 BV] und Schutz der Privatsphäre [Art. 13 BV]) eingegangen wird (vgl. unten, IV). Am Ende des Kapitels werden die Ergebnisse zusammengefasst (vgl. unten, V).

II. Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV)

1. Gegenstand und Bedeutung der Norm

Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist in Art. 16 BV verankert. Während Absatz 1 der genannten Bestimmung die grundrechtlichen Ansprüche in allgemeiner Weise gewährleistet,[461] widmen sich Art. 16 Abs. 2 und 3 BV je den beiden Teilgehalten der Verfassungsnorm: So hat gemäss Art. 16 Abs. 2 BV jede Person das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Das Recht jeder Person, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten, garantiert demgegenüber Art. 16 Abs. 3 BV.[462] Diese beiden Teilgehalte von Art. 16 BV sind eng verschränkt und schützen den Kommunikationsprozess spiegelbildlich aus der Perspektive der sich äussernden (Art. 16 Abs. 2 BV; Meinungsfreiheit) und der die Mitteilung empfangenden Person (Art. 16 Abs. 3 BV; Informationsfreiheit).[463] Der Meinungs- und Informationsfreiheit gemäss Art. 16 BV kommen dabei auf individueller und gesellschaftlicher Ebene zentrale Funktionen zu.[464] Einerseits schützt sie mit der Freiheit, die eigene Meinung zu äussern, einen wesentlichen Aspekt der Persönlichkeitsentfaltung.[465]

461 Vgl. Botschaft BV 1999, S. 158.

462 Vgl. PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 17; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 1 zu Art. 16 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 232 Rz. 5 und S. 236 Rz. 4.

463 Vgl. PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 110 ff.; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 2 zu Art. 16 BV.

464 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 5 zu Art. 16 BV; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 52; zu den Kommunikationsgrundrechten allgemein KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 211 Rz. 4 ff.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 347; MALINVERNI et al., Droits fondamentaux, S. 287 f. Rz. 560 ff.

465 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 3 zu Art. 16 BV; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 53 ff.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 211 Rz. 6.

Andererseits bildet die Meinungs- und Informationsfreiheit ein konstituierendes Element einer demokratischen, offenen Gesellschaft,[466] indem sie die von staatlicher Einflussnahme freie Zirkulation von Informationen und den Wettstreit der Ideen gewährleistet.[467]

Nach hier vertretener Auffassung handelt es sich bei der Meinungs- und Informationsfreiheit im Sinne von Art. 16 BV um einen Grundtatbestand der Kommunikationsgrundrechte, der auf die übrigen Grundrechte freier Kommunikation ausstrahlt.[468] Unter diesem Blickwinkel hat der Umfang, in dem die Meinungs- und Informationsfreiheit auch *extremistische* Meinungen schützt, unmittelbar Auswirkungen auf den Schutzbereich der weiteren Kommunikationsgrundrechte, die im Zusammenhang mit der Frage nach der Zulässigkeit eines Organisationsverbots von Bedeutung sind. Noch bevor der Schutzbereich der bei einem Organisationsverbot zweifellos im Vordergrund stehenden Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV) diskutiert wird, ist hier deshalb die Tragweite der Meinungs- und Informationsfreiheit (vgl. Art. 16 BV) zu erörtern.

2. Persönlicher Schutzbereich

Träger des Grundrechts auf Meinungs- und Informationsfreiheit gemäss Art. 16 BV sind ungeachtet ihrer Nationalität in erster Linie die natürlichen Personen.[469] Nach einhelliger Auffassung von Rechtsprechung und Lehre fallen aber auch juristische Personen in den persönlichen Schutzbereich von Art. 16 BV, soweit nicht Ansprüche betroffen sind, die unmittelbar an menschlichen Eigenschaften anknüpfen.[470] In persönlicher Hinsicht können sich daher

466 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 4 zu Art. 16 BV; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 55 ff.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 211 Rz. 6.

467 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 4 zu Art. 16 BV; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 56; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 347; MALINVERNI et al., Droits fondamentaux, S. 288 Rz. 568.

468 Anders offenbar das Bundesgericht, wonach die Meinungsfreiheit bloss ein subsidiäres Auffanggrundrecht darstellt (vgl. BGE 144 I 126 E. 4.1 S. 131; 137 I 209 E. 4.2 S. 212). Ähnlich wie hier PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 112 f.; HERTIG, Basler Kommentar, N. 5 zu Art. 16 BV; a.M. aber wohl KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 3 zu Art. 16 BV; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 437.

469 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 212 Rz. 7 ff., S. 232 Rz. 4 und S. 236 Rz. 3; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 357 und S. 437; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 228; KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 13 zu Art. 16 BV; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 7 zu Art. 16 BV.

470 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 212 Rz. 7 ff., S. 232 Rz. 4 und S. 236 Rz. 3; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 357 und S. 437; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 232 f.; KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 13 zu Art. 16 BV; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 7 zu Art. 16 BV; MALINVERNI, Handbuch Grundrechte, S. 385 Rz. 26; MALINVERNI et al., Droits fondamentaux, S. 299 Rz. 593; BGE 141 I 201 E. 4.1 S. 203 f; 131 I 425 E. 6.3 S. 434 f.

sowohl extremistische Organisationen als auch ihre Mitglieder auf die Meinungs- und Informationsfreiheit berufen – Erstere freilich nur dann, wenn sie als juristische Person über eigene Rechtspersönlichkeit verfügen.

3. Sachlicher Schutzbereich

Zu prüfen bleibt, ob sich extremistische Organisationen und ihre Mitglieder auch in sachlicher Hinsicht auf die Meinungsfreiheit im Sinne von Art. 16 BV berufen können. Der sachliche Schutzbereich von Art. 16 BV zerfällt in zwei Teilgehalte: Die Bestimmung gewährleistet neben der Meinungs- (Art. 16 Abs. 2 BV) auch die Informationsfreiheit (Art. 16 Abs. 3 BV). Im Zusammenhang mit einem Verbot extremistischer Organisationen steht der Teilgehalt der Meinungsfreiheit im Vordergrund, sodass sich die folgenden Ausführungen auf den Teilgehalt der Meinungsfreiheit im Sinne von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV beschränken.

a) Schutzobjekt: Meinungen

aa) Begriff der Meinung

Das zentrale Schutzobjekt von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV sind *Meinungen*, was sich bereits aus dem Wortlaut der Verfassungsbestimmung ergibt.[471] Dem Begriff der Meinung im Sinne von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV ist dabei ein weites Verständnis zugrunde zu legen.[472] Er umfasst, wie das Bundesgericht treffend festgehalten hat, «die Gesamtheit der Mitteilungen menschlichen Denkens»[473]. Damit gehören rational und intuitiv erfassbare Äusserungen gleichermassen zum Schutzobjekt von Art. 16 BV. Ob die Mitteilungen dem Beweis zugängliche Tatsachenbehauptungen, subjektive Standpunkte oder emotionale Empfindungen zum Gegenstand haben, ist unerheblich.[474] Ebenfalls keine Rolle spielt, ob sie persönliche Sichtweisen des Grundrechtsträgers wiedergeben oder jene von Dritten.[475]

471 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 213 Rz. 11 ff. und S. 232 Rz. 5 ff.; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 16 BV.

472 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 213 Rz. 11 ff. und S. 232 Rz. 5 ff.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 358 f.; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 180 ff.; KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 5 zu Art. 16 BV; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 16 BV.

473 Vgl. BGE 144 I 126 E. 4.1 S. 131; 127 I 145 E. 4b S. 152.

474 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 16 BV; ähnlich KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 213 Rz. 11 ff. und S. 232 Rz. 5 ff.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 358 f.; KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 5 zu Art. 16 BV; differenzierend in Bezug auf Tatsachenbehauptungen PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 185 ff.

475 Vgl. KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 5 zu Art. 16 BV; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 16 BV.

bb) Grundsatz der Inhaltsneutralität

Nach der wohl herrschenden Lehre fallen so verstandene Meinungen unabhängig von ihrem Inhalt oder ihrer Qualität in den Schutzbereich von Art. 16 BV.[476] In den Worten von PEDUZZI gilt der «Grundsatz der Inhaltsneutralität»[477]. Auch nach dem Bundesgericht kommt es auf den Inhalt einer Meinungsäusserung grundsätzlich nicht an,[478] soweit nicht Äusserungen mit überwiegend kommerziellem Charakter zur Diskussion stehen, die dann aber vom Schutzbereich der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 BV erfasst sind.[479] Inhaltlich provozierende oder schockierende Überzeugungen geniessen den grundrechtlichen Schutz von Art. 16 BV nach der Rechtsprechung ebenfalls.[480]

cc) Extremistische Meinungen

(1) Diskussionsstand

An dieser Stelle ist namentlich von Bedeutung, ob extremistische Meinungen, die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung definitionsgemäss feindlich gegenüberstehen, ebenfalls in den Schutzbereich von Art. 16 BV fallen oder ob für extremistische Standpunkte eine Ausnahme vom Grundsatz der Inhaltsneutralität greift. Unter dem konkreten Blickwinkel der Meinungs- und Informationsfreiheit im Sinne von Art. 16 BV wird die Frage in Lehre und Rechtsprechung, soweit ersichtlich, nicht ausführlich diskutiert.[481] In eine

476 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 359; KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 16 BV; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 16 BV; MALINVERNI, Handbuch Grundrechte, S. 387 Rz. 31; MAHON, Petit commentaire, N. 7 zu Art. 16 BV; MALINVERNI et al., Droits fondamentaux, S. 289 Rz. 569; so auch noch KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 205 und S. 224; anders nun aber wohl KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 215 Rz. 19.

477 PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 181, zu den Ausnahmen von diesem Grundsatz nach Auffassung dieses Autors dann S. 185 ff.

478 Vgl. BGE 138 I 274 E. 2.2.1 S. 281; 131 IV 23 E. 3.1 S. 27 f.; 108 Ia 300 E. 3 S. 303, je mit Hinweisen.

479 Vgl. BGE 139 II 173 E. 5.1 S. 178; 128 I 295 E. 5a S. 308; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 228 Rz. 70 ff. und S. 231 Rz. 3; mit Blick auf die hier analog geltenden Überlegungen in 3. Kapitel II.3.a)bb) jedenfalls im Ergebnis zu Recht kritisch MALINVERNI, Handbuch Grundrechte, S. 388 Rz. 36; MAHON, Petit commentaire, N. 7 zu Art. 16 BV; MALINVERNI et al., Droits fondamentaux, S. 304 ff. Rz. 604 ff.; BARRELET, Libertés, S. 722 Rz. 4.

480 Vgl. BGE 138 I 274 E. 2.2.1 S. 281; 131 IV 23 E. 3.1 S. 27 f., je mit Hinweisen; ohne nähere Diskussion anders aber Urteil des Bundesgerichts 6B_627/2015 vom 4. November 2015 E. 2.8, wonach «Hassrede» den Schutz der Meinungsfreiheit nicht geniessen soll.

481 Vgl. aber immerhin MOECKLI, Kommunikation, S. 563 Rz. 13 m.H. auf BGE 138 I 274 E. 2.2.1 S. 281; SCHEFER, Kommunikationsgrundrechte, S. 1433 Rz. 56; SCHEFER, Kerngehalte, S. 382 f.; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 1 zu Art. 16 BV; in eine ähnliche Richtung gehend auch KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 285 ff.

ähnliche Richtung bewegen sich aber Überlegungen zur grundrechtlichen Zulässigkeit von Kommunikationshandlungen, die von den Staatsschutzdelikten aus dem 13. Titel des StGB (z.B. Hochverrat [Art. 265 StGB], staatsgefährliche Propaganda [Art. 275bis StGB]) und dem Verbot der Rassendiskriminierung (Art. 261bis StGB) erfasst werden. Eine gewisse Nähe besteht auch zur Frage, ob das Verbot von Gewaltdarstellungen (Art. 135 StGB) und die Möglichkeit zur Beschlagnahme von Gewaltpropaganda (vgl. Art. 13e BWIS) einen Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit im Sinne von Art. 16 BV darstellen.

Soweit bei diesen Bestimmungen kommunikative Vorgänge zur Diskussion stehen, wird in der Lehre wohl überwiegend der Standpunkt vertreten, dass sie eine Einschränkung der Meinungsfreiheit darstellen und sie daher den Anforderungen von Art. 36 BV genügen müssen.[482] Im Zusammenhang mit der Auslegung von Art. 261bis StGB (Verbot der Rassendiskriminierung) unterstreicht auch das Bundesgericht, dass der Freiheit der Meinungsäusserung nach Art. 16 BV ausreichend Rechnung zu tragen ist.[483] Diese Stellungsbezüge setzen gedanklich voraus, dass die strafbaren Verhaltensweisen nicht schon aufgrund der Geisteshaltungen, die ihnen zugrunde liegen, aus dem Schutzbereich von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV fallen. In den erwähnten Bereichen des strafrechtlichen Staatsschutzes, des Verbots rassistischer Diskriminierung sowie der Gewaltdarstellung und -propaganda greifen nach verbreiteter Auffassung also keine Ausnahmen vom Grundsatz der Inhaltsneutralität. Überzeugende Argumente, die für demokratiefeindliche Meinungen eine andere Haltung nahelegen könnten, ohne dass dabei ein unauflöslicher Wertungswiderspruch zu den eben erwähnten Beispielen auftreten würde, sind kaum denkbar. Daher ist tendenziell anzunehmen, dass die Lehre den Einbezug von extremistischen Meinungen in das Schutzobjekt von Art. 16 BV überwiegend befürwortet.[484]

---

482 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 356 und S. 384 ff.; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 36 und N. 43 zu Art. 16 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 13 ff. zu Art. 16 BV; MALINVERNI, Handbuch Grundrechte, S. 388 Rz. 37; MAHON, Petit commentaire, N. 18 zu Art. 16 BV; KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 168 ff. und S. 182; RUTZ, Notwendigkeit, S. 382 ff.; ZELLWEGER, Propagandaverbote, S. 2; (nur) in Bezug auf Gewaltdarstellungen im Sinne von Art. 135 BV a.M. PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 189 f.; in Bezug auf das Verbot der Rassendiskriminierung a.M. SCHLEIMINGER METTLER, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 28 zu Art. 261bis StGB (mit zahlreichen Hinweisen auf die abweichende Lehre); unklar diesbezüglich KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 215 Rz. 19 (deutlicher noch KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 206).

483 Vgl. BGE 143 IV 193 E. 1 S. 198; 131 IV 23 E. 3.1 S. 27 f.; vgl. aber ohne nähere Auseinandersetzung Urteil des Bundesgerichts 6B_627/2015 vom 4. November 2015 E. 2.8, wonach die «Hassrede» nicht in den Schutzbereich von Art. 16 BV fallen soll.

484 Ausdrücklich bejahend jedenfalls SCHEFER, Kommunikationsgrundrechte, S. 1433 Rz. 56; SCHEFER, Kerngehalte, S. 383 ff. und S. 387; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 1 zu Art. 16 BV.

(2) Wortlaut und Botschaft

Kein anderer Schluss drängt sich bei einer näheren Betrachtung von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV nach den klassischen Auslegungselementen auf. Zunächst einmal sind dem Wortlaut der Verfassungsbestimmung keine Hinweise darauf zu entnehmen, dass Meinungen extremistischer Prägung dem Schutzobjekt von Art. 16 BV von vornherein nicht angehören sollen. Im Gegenteil betont Art. 16 Abs. 2 BV das Recht jeder Person, «ihre Meinung *frei* [Hervorh. d. Verf.] zu bilden». Zu berücksichtigen ist weiter, dass auf inhaltliche Beschränkungen der Meinungsfreiheit ungeachtet anders lautender Vorschläge im Vernehmlassungsverfahren zur Bundesverfassung verzichtet wurde. Namentlich wurde es abgelehnt, religiöse und sittliche Gefühle als ausdrückliche Schranken der Meinungsfreiheit in den Verfassungstext aufzunehmen.[485] Damit deuten sowohl das grammatikalische als auch das historische Auslegungselement auf eine konsequente Inhaltsneutralität des Meinungsbegriffs hin, was für einen Einbezug extremistischer Standpunkte in das Schutzobjekt von Art. 16 BV spricht.

(3) Teleologisches Element

Gleich verhält es sich aus einem teleologischen Blickwinkel. In ihrer gesellschaftlichen Dimension liegt die Bedeutung der Meinungsfreiheit darin, dass sie offene Kritik an den Zuständen in Staat und Gesellschaft ermöglichen soll.[486] Dabei sind es oftmals die provozierenden und dissidenten Meinungskundgaben, denen ein besonderes Gewicht zukommt, da sie die Wahrnehmung von verborgenem Unruhepotential ermöglichen, zum Denken anregen und dadurch mitunter die Widerrede stärken.[487] Bei dieser Betrachtung ist kein Grundrecht so sehr auch Minderheitsrecht wie die Meinungsfreiheit. Der Zweck der Meinungsfreiheit widersetzt sich daher der Vorstellung, dass sie inhaltlich mit Grenzen belegt ist.[488] Das gilt namentlich dann, wenn es wie im Zusammenhang mit extremistischen Ansichten um Fragen der richtigen staatlichen Ordnung geht. Mit ihrer Stossrichtung, sowohl Minderheitspositionen zu schützen als auch Kritik an den vorgefundenen Bedingungen in Staat und Gesellschaft zuzulassen, wäre es unvereinbar, den Schutz der Meinungsfreiheit auf Standpunkte zu beschränken, die von der geltenden Ordnung bloss

485 Vgl. Botschaft BV 1999, S. 158 f.

486 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 4 zu Art. 16 BV; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 347.

487 Vgl. KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 1.

488 Vgl. MASING, Meinungsfreiheit, S. 586.

graduell abweichen. Unter einem teleologischen Blickwinkel muss es im Rahmen der Meinungsfreiheit also möglich sein, auch grundlegend andere Vorstellungen von Staat und Gesellschaft zu vertreten. Dies spricht gegen eine Ausnahme vom Grundsatz der Inhaltsneutralität für extremistische Positionen.

(4) Systematisches Element

Der Schluss, dass der Grundsatz der Inhaltsneutralität keine Ausnahme für extremistische Standpunkte kennt, drängt sich auch bei einer systematischen Betrachtung von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV auf. Dabei sind drei Aspekte entscheidend: Sie betreffen den Kerngehalt der Meinungsfreiheit, ihr Verhältnis zu den materiellen Schranken der Verfassungsrevision sowie das Zusammenspiel von Art. 16 BV mit Art. 36 BV.

— Der *Kerngehalt* der Meinungsfreiheit gemäss Art. 16 Abs. 1 und 2 BV besteht im absoluten Schutz des Innenbereichs («forum internum») vor Zwangsmitteln des Staates. Keine Person darf demnach gezwungen werden, eine fremde Meinung zu übernehmen oder ihre eigene Meinung aufzugeben, etwa indem sie einer Gehirnwäsche unterzogen wird.[489] Vor staatlichen Interventionen absolut geschützt bleiben in diesem Rahmen auch extremistische Auffassungen. Im Bereich des Kerngehalts umfasst das Schutzobjekt der Meinung im Sinne von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV also auch demokratiefeindliche Positionen. Es besteht keine Veranlassung, dem grundrechtlichen Begriff der Meinung ausserhalb des Kerngehalts von Art. 16 BV eine engere Bedeutung beizumessen, zumal hier Einschränkungen unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig sind.
— Zu beachten ist weiter, dass der systematische Zusammenhang mit anderen Verfassungsbestimmungen ebenfalls nicht darauf hindeutet, dass extremistische Haltungen aus dem Schutzobjekt von Art. 16 BV auszusondern wären. Ins Gewicht fällt hier namentlich der verfassungsrechtliche Umgang mit Volksinitiativen, welche die materiellen Schranken der Verfassungsrevision missachten. Die materiellen Schranken der Verfassungsrevision sind wie gezeigt die äussersten Leitplanken, welche sich die Rechtsordnung für Veränderungen gibt.[490] Für Volksbegehren, die gegen diese Leitplanken verstossen, sieht die Verfassung als Sanktion die Ungültigerklärung durch die Bundesversammlung vor, aber erst nachdem die Initiative bereits zustande gekommen ist (vgl. Art. 139 Abs. 3 BV). Eine

489 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 217 Rz. 27 f. und S. 233 Rz. 8; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 361 f.; KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 16 BV; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 14 und N. 52 zu Art. 16 BV; MAHON, Petit commentaire, N. 16 zu Art. 16 BV; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 239 ff.

490 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.c)bb)(3).

präventive Unterbindung des Initiativbegehrens ist nicht vorgesehen.[491] Initianten von derartigen Volksinitiativen können sich für ihr Anliegen durchaus auf die Meinungsfreiheit im Sinne von Art. 16 BV berufen; etwas anderes wird, soweit ersichtlich, jedenfalls nicht geltend gemacht. Was nun aber für Anliegen gilt, die gegen die materiellen Revisionsschranken verstossen, kann für alle anderen Meinungsinhalte nicht weniger zutreffen. Aus einem verfassungssystematischen Blickwinkel greift der Schutz von Art. 16 BV daher auch für extremistische Positionen.

— Schliesslich deutet die *Mechanik von Art. 16 BV und Art. 36 BV* ebenfalls darauf hin, dass extremistische Positionen nicht aus dem Schutzobjekt der Meinungsfreiheit auszuklammern sind. Klare Kriterien für eine Aussonderung abweichender Haltungen aus dem Schutzbereich von Art. 16 BV sind nicht ersichtlich. Wird gleichwohl bereits auf der Ebene des Schutzobjekts von Art. 16 BV der Versuch unternommen, gewisse Ansichten vom Anwendungsbereich der Meinungsfreiheit auszunehmen, besteht unweigerlich die Gefahr, dass dies nach den Interessen der aktuellen Mehrheitsmeinung oder anderen politischen Opportunitäten geschieht, was aber dem Zweck dieses Grundrechts zuwiderläuft.[492] Einen zuverlässigeren Ansatz bietet hier ein Vorgehen über Art. 36 BV, der die Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten statuiert. Die genannte Bestimmung übernimmt eine Rationalisierungsfunktion, indem sie im Hinblick auf staatliche Massnahmen gegen kommunikative Akte konkrete Eingriffsvoraussetzungen formuliert. Ohne dass Art. 36 BV zu hohe Anforderungen an grundrechtsbeschränkende Massnahmen stellt, kann deren Einhaltung jedenfalls leichter auf zulässige Motive überprüft werden, als wenn eine Begrenzung des Schutzobjekts von Art. 16 BV bereits auf einer vorgelagerten Ebene stattfindet.

Aus diesen Gründen ist ein Einbezug demokratiefeindlicher Positionen in das Schutzobjekt von Art. 16 BV auch aus systematischer Sicht naheliegend.

(5) Fazit

Unter Berücksichtigung des Diskussionsstands zu nah verwandten Themenbereichen und der klassischen Auslegungselemente ergibt sich, dass der Grundsatz der Inhaltsneutralität, der im Rahmen der Meinungsfreiheit gemäss Art. 16 BV Platz greift, keine Ausnahme für extremistische Positionen kennt.

491 Vgl. SEFEROVIC, Volksinitiative, S. 218 f. Rz. 199 f.

492 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 37 zu Art. 16 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 6 zu Art. 16 BV; MASING, Meinungsfreiheit, S. 586.

Mithin zählen zum Schutzobjekt ‹Meinung› im Sinne von Art. 16 BV auch extremistische Ansichten und Einstellungen, die mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung unvereinbar sind oder ihr feindlich gegenüberstehen.

b) Einzelne Schutzgehalte

aa) Meinungsbildung

In einem weiteren Schritt ist darzulegen, welche Ansprüche die Meinungsfreiheit im Hinblick auf ihr Schutzobjekt vermittelt. Nach Art. 16 Abs. 1 und 2 BV hat jede Person das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten. Dabei beschlägt die Freiheit der *Meinungsbildung* zunächst den Innenbereich der Grundrechtsträgerin. Sie steht in engem Zusammenhang mit der Informationsfreiheit im Sinne von Art. 16 Abs. 3 BV und gewährleistet den Anspruch jeder Person, die Informationsquellen und Meinungen, mit denen sie sich auseinandersetzen will, nach eigenem Gutdünken auszuwählen und unbeeinflusst von staatlichem Zwang ihre eigenen Ansichten zu bilden.[493]

bb) Meinungsäusserung und -verbreitung

(1) Äusserung und Verbreitung extremistischer Ansichten

Mit der Freiheit der *Meinungsäusserung* und *-verbreitung* schützt Art. 16 Abs. 1 und 2 BV sodann den Aussenbereich der Meinungsfreiheit.[494] Sie verleiht das Recht, sich gegenüber Dritten frei zu äussern und Meinungen kundzutun (positive Meinungsfreiheit)[495] oder aber darauf zu verzichten (negative Meinungsfreiheit).[496] Da das Schutzobjekt von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV wie gezeigt auch extremistische Ansichten umfasst, fällt deren Äusserung und Verbreitung ebenfalls in den grundrechtlich geschützten Bereich.

(2) Freie Wahl von Kommunikationsmittel und -form

Die Grundrechtsgewährleistung von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV bezieht sich auch auf die *Übertragungsmittel*, die dem Transport der Mitteilungen an die Emp-

493 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 232 Rz. 5; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 361; KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 10 zu Art. 16 BV; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 14 zu Art. 16 BV; BARRELET, Libertés, S. 724 Rz. 8; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 206.

494 Vgl. MAHON, Petit commentaire, N. 6 zu Art. 16 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 232 Rz. 6; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 363; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 15 zu Art. 16 BV.

495 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 363; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 15 zu Art. 16 BV; KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 12 zu Art. 16 BV; MAHON, Petit commentaire, N. 6 zu Art. 16 BV.

496 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 364; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 15 zu Art. 16 BV; MAHON, Petit commentaire, N. 6 zu Art. 16 BV.

fänger dienen.[497] Neben der direkten mündlichen Ansprache fallen somit etwa auch Äusserungen unter Verwendung von Lautsprecheranlagen[498] oder digitaler Instrumente wie des Internets[499] in den Schutzbereich von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV. Geschützt ist weiter die freie Wahl der *Kommunikationsform*. Sprachbasierte Mitteilungen in Wort oder Schrift werden vom Schutzanspruch der Meinungsfreiheit ebenso erfasst wie Formen nonverbaler Kommunikation. Verhaltensweisen, die mit ihrer blossen Symbolik einen Inhalt vermitteln, stehen ebenfalls unter dem Schutz der Verfassung.[500] Letztlich können so auch Handlungen, die eine direkte Veränderung in der Umwelt bewirken, als Meinungsäusserungen im Sinne von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV qualifiziert werden.[501] Damit spannt die Meinungsäusserungsfreiheit den grundrechtlichen Schutzschirm – ihrem Zweck entsprechend, die freie Kommunikation möglichst umfassend zu gewährleisten[502] – für eine breite Palette von kommunikativen Akten auf.

(3) Ausschluss von gewalttätigem Kommunikationsverhalten

Die freie Wahl der Kommunikationsform kann auf der Ebene des Schutzbereichs von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen. Die Freiheit der Meinungsäusserung schützt wie erwähnt nicht bloss sprachliche Mitteilungen, sondern auch Äusserungen, die durch bestimmte Verhaltensweisen zum Ausdruck gebracht werden.[503] Dabei stellt sich zwangsläufig die Frage, ob schlechterdings jede Verhaltensweise mit kommunikativem Gehalt in den Schutzbereich von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV fällt. Im Zusammenhang mit

---

497 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 213 Rz. 12; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 363; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 12 zu Art. 16 BV; MALINVERNI, Handbuch Grundrechte, S. 387 f. Rz. 34 f.; MAHON, Petit commentaire, N. 8 zu Art. 16 BV (le «vecteur de la communication»); für eine differenzierte Betrachtung in Abgrenzung zur Medienfreiheit nach Art. 17 BV PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 182 ff.

498 Vgl. BGE 107 Ia 64 E. 2b S. 66.

499 Vgl. PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 169; MALINVERNI, Handbuch Grundrechte, S. 387 f. Rz. 34; MALINVERNI et al., Droits fondamentaux, S. 290 f. Rz. 571 f.

500 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 213 Rz. 12; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 363; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 12 zu Art. 16 BV; KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 12 zu Art. 16 BV; MALINVERNI, Handbuch Grundrechte, S. 387 Rz. 32; MAHON, Petit commentaire, N. 8 zu Art. 16 BV; BARRELET, Libertés, S. 724 Rz. 9; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 207.

501 Vgl. SCHEFER, Kommunikationsgrundrechte, S. 1420 f. Rz. 22; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 348 f.; KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 8 und S. 57; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 207.

502 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 1 zu Art. 16 BV.

503 Vgl. zur sprachphilosophischen Kategorisierung von Äusserungen nach ihrer Nähe zu physischen Handlungen KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 8 f., weiter auch S. 56 f., m.H.

extremistischen Phänomenen ist dabei namentlich von Bedeutung, dass sich auch gewalttätiges Verhalten als Kommunikationsmittel eignet.[504] Gewalttätige Verhaltensweisen können wie schon erläutert die Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Ordnung zum Ausdruck bringen (Artikulationsfunktion der Gewalt). Ausserdem können gewalttätige Akte signalisieren, dass der Staat nicht in der Lage ist, seinen Anspruch auf das Gewaltmonopol zu behaupten. Damit wird sein Herrschaftsanspruch in Frage gestellt (Delegitimierungsfunktion der Gewalt).[505]

Die Meinungsäusserungsfreiheit hat allerdings nicht zum Zweck, eine allgemeine Handlungsfreiheit zu gewährleisten.[506] Weiter stellt die Gewaltlosigkeit der Kommunikation in einem demokratischen Staatswesen eine unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren des gesellschaftlichen Dialogs dar.[507] Ausserdem steht es Privaten bereits aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols nicht zu, nach eigenem Gutdünken physischen Zwang auszuüben.[508] Diese Friedenspflicht von Privaten erstreckt sich auch auf die Ausübung von Grundrechten. Zu beachten ist schliesslich auch der Friedlichkeitsvorbehalt, der im Bereich der Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) die Grenzen des Schutzbereichs absteckt. Danach werden Versammlungen, die der blossen Verübung von Gewalttaten dienen, vom grundrechtlichen Schutzbereich ausgeklammert.[509] Im Rahmen von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV ist kein anderer Massstab anzulegen. Die Anwendung von Gewalt als Kommunikationsform bleibt demnach vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit ausgenommen.[510] Der bärtige Anarchist, der aus Missfallen über die geltende Ordnung spätabends mit Dynamit das Bundeshaus zu sprengen beabsichtigt und davon nur per Zufall durch einen musikalisch begabten Passanten abgehalten wird,[511] kann sich folglich nicht auf die Meinungsfreiheit berufen, obgleich weite Teile der Öffentlichkeit den kommunikativen Aspekt seiner

504 In diesem Sinne auch ERMERT, Extremismus, S. 106; KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 7 f.; BERNARD, L'Etat de droit, S. 144 f.; RÜESCH, Versammlungsfreiheit, S. 113; KAPPELER, Staatsgefährlichkeit, S. 141 f.

505 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel II.2.b)cc).

506 Vgl. PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 207 f.; KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 7 f.

507 Vgl. KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 423.

508 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 5 Rz. 13; MOHLER, Gewaltmonopol, S. 159 f.; LIENHARD/HÄSLER, Grundlagen, S. 126 Rz. 40.

509 Vgl. KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 423 f.; RÜESCH, Versammlungsfreiheit, S. 175 f.; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 18 zu Art. 22 BV; zum Ganzen auch unten, 3. Kapitel IV.1.c)aa)(3).

510 Im Ergebnis gl.M. PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 207.

511 Vgl. MANI MATTER, dynamit, S. 92 f.

Tat als solchen zu erkennen wüssten. Ebenso wenig in den Schutzbereich von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV fallen demnach publikumswirksam verübte Anschläge auf Personen und Gegenstände, die als Vehikel zum Transport extremistischer Standpunkte dienen.[512]

(4) *Problematische Peripherie des Schutzbereichs*

Diese drastischen und insoweit augenfälligen Beispiele für Handlungen mit kommunikativer Komponente, die von der Meinungsfreiheit ausgenommen sind, dürfen freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine klare Grenzziehung an den Rändern des Schutzbereichs von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV keine leichte Aufgabe darstellt. Zu einfach machen es sich ein Teil der Lehre und das Bundesgericht in seiner älteren Rechtsprechung, soweit sie die Abgrenzung bereits auf der Ebene des Schutzbereichs danach vornehmen wollen, ob die fragliche Meinungsäusserung mit «erlaubten und zweckmässigen Mitteln»[513] erfolgt: Einerseits darf den Grundrechtsträgern die Beurteilung der Zweckmässigkeit und damit die Wahl des Kommunikationsmittels nicht hoheitlich aus der Hand genommen werden. Andererseits ist zur Bestimmung der zulässigen Kommunikationsformen nicht ohne Weiteres auf das gesetzlich Erlaubte abzustellen, weil der Schutzbereich der verfassungsmässig gewährleisteten Meinungsfreiheit so durch das nachrangige Gesetzesrecht bestimmt würde.[514]

Angesichts der Vielfalt denkbarer Kommunikationsformen und -mittel, die sich ihrerseits in der Intensität ihrer unmittelbaren Prägungswirkung auf die Umwelt unterscheiden können, bleibt fraglich, ob eine Abgrenzung der von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV geschützten Sphäre nach abstrakten Kriterien möglich ist. In welchem Ausmass ein kommunikativer Akt, mit dem die Ablehnung der geltenden Ordnung zum Ausdruck gebracht wird, beispielsweise noch die Handlungsfreiheit von Dritten beschränken oder fremdes Eigentum mit einbeziehen darf, ohne aus dem grundrechtlichen Schutzbereich zu fallen, ist schematisch kaum fassbar. Das zeigt sich etwa mit Blick auf die Behandlung politisch motivierter (Blockade-)Aktionen unter dem Gesichtspunkt der Nötigung (Art. 181 StGB)[515] oder bei der Beurteilung, ob auf Fassaden von Dritten

---

512 Vgl. zum kommunikativen Gehalt von terroristischen Anschlägen auch KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 7 f.; BERNARD, L'Etat de droit, S. 144 f.; ähnlich bereits KAPPELER, Staatsgefährlichkeit, S. 141 f.; zum Ganzen auch oben, 1. Kapitel II.2.b)cc).

513 KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 12 zu Art. 16 BV mit Hinweis auf BGE 107 Ia 226 E. 4b/aa S. 229; vgl. auch BGE 97 I 893 E. 4 S. 896.

514 Vgl. KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 62.

515 Vgl. PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 190; WEBER/WIEDERKEHR, Nötigung, S. 215 ff.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 399; BGE 134 IV 216 (m.H.).

angebrachte Meinungsäusserungen stets als Sachbeschädigungen (Art. 144 StGB) gelten können.[516] Neben klaren Fällen grundrechtlich geschützter Kommunikationsformen und anderen, für die der Schutz der Meinungsäusserungsfreiheit offensichtlich nicht beansprucht werden kann, dürften die Übergänge in den peripheren Zonen des Schutzbereichs von Art. 16 BV jedenfalls fliessend sein.[517]

(5) Vorgehen in Grenzfällen

Eine Verkürzung des Schutzbereichs von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV ist auch in solchen Grenzfällen zu vermeiden. Im Zusammenhang mit Kommunikationsakten, die dem Ausdruck extremistischer Standpunkte dienen, scheint diesbezüglich besondere Sorgfalt angezeigt. Denn bei den rechtsanwendenden Behörden kann die Neigung bestehen, solche Kommunikationsakte aufgrund ihres von den vorherrschenden Wertungen abweichenden Inhalts tendenziell eher vom Schutzbereich des Art. 16 Abs. 1 und 2 BV auszunehmen,[518] was mit dem Grundsatz der Inhaltsneutralität aber schwer zu vereinbaren ist. Daher ist in Grenzfällen zu unterstellen, dass der fragliche Kommunikationsakt in den Schutzbereich von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV fällt und sich die Zulässigkeit staatlicher Massnamen nach den Voraussetzungen von Art. 36 BV beurteilt.[519]

c) Kerngehalt

Der gemäss Art. 36 Abs. 4 BV unantastbare Kerngehalt der Meinungs- und Informationsfreiheit im Sinne von Art. 16 BV weist zwei Ausprägungen auf.[520] Zum einen ist das ‹forum internum› vor direktem Zwang absolut geschützt. Keine Person darf demnach gezwungen werden, eine fremde Meinung zu

---

516 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 292 Rz. 18; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 561; MEYER/HAFNER, St. Galler Kommentar BV, N. 14 zu Art. 21 BV; BARRELET, Libertés, S. 725 Rz. 10. Die zitierten Lehrmeinungen beziehen sich auf den Schutzbereich der Kunstfreiheit nach Art. 21 BV, können aber mutatis mutandis für die Meinungsäusserungsfreiheit gleichermassen Geltung beanspruchen.

517 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 363; KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 169 f. im Hinblick auf Anstiftungsäusserungen im Sinne von Art. 24 StGB, S. 507 ff. im Zusammenhang mit Versammlungen.

518 Vgl. in diesem Sinne auch KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 60 f.

519 KERN (Kommunikationsgrundrechte, S. 170 und S. 519 f.), der den Charakter von Kommunikationsgrundrechten als Gefahrenvorgaben nachweist, geht in ähnlicher Weise davon aus, dass der Schwerpunkt bei der Beurteilung von staatlichen Massnahmen auf der Ebene der Eingriffszulässigkeit und nicht bei der Schutzbereichsdiskussion liegen sollte; vgl. sodann auch KIENER, Grundrechtsschranken, S. 1308 Rz. 26.

520 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 217 Rz. 27 f.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 351 ff. und S. 361 f.; KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 11 und N. 19 zu Art. 16 BV; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 51 f. zu Art. 16 BV; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 238 ff.

übernehmen oder die eigene Meinung aufzugeben.[521] Zum anderen greift das im Zusammenhang mit der Medienfreiheit in Art. 17 Abs. 2 BV ausdrücklich verankerte Zensurverbot auch im Bereich von Art. 16 BV als Kerngehaltsgarantie Platz.[522] Im Einzelnen sind die Umrisse des kerngehaltsrelevanten Zensurverbots freilich nicht restlos klar.[523] Überwiegend einig ist sich die Literatur über das absolute Verbot der vorgängigen und systematischen Inhaltskontrolle von an die Allgemeinheit gerichteten Meinungsäusserungen.[524] Ebenfalls in den Bereich des Kerngehalts wird die konsequente nachträgliche Zensur gerückt, soweit sie in ihrer abschreckenden Wirkung einer vorgängigen Präventivkontrolle gleichkommt – mit der Folge, dass sie den freien Meinungsaustausch einschneidend beeinträchtigt.[525]

4. Eingriffsrelevanz eines Organisationsverbots

Zu prüfen bleibt, inwieweit das Verbot einer extremistischen Organisation in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit gemäss Art. 16 BV eingreift. Dabei zeigt sich, dass das Verbot einer extremistischen Organisation und die entsprechenden Sicherungsmassnahmen den Schutzbereich von Art. 16 BV in mannigfacher Weise tangieren. Da die Meinungs- und Informationsfreiheit auch extremistische Überzeugungen schützt,[526] liegen grundrechtlich relevante Eingriffe unabhängig davon vor, ob nun Mitteilungen betroffen sind, die mit der ideologischen Ausrichtung der extremistischen Organisation inhaltlich einen Zusammenhang aufweisen oder die rein funktional der Aufrechterhaltung der Organisation dienen.

521 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 217 Rz. 27 f.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 361 f.; KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 16 BV; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 52 zu Art. 16 BV; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 239.

522 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 217 Rz. 27 f.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 351 f.; KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 19 zu Art. 16 BV; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 51 zu Art. 16 BV.

523 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 217 Rz. 27 f.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 352 ff.; KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 19 zu Art. 16 BV; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 51 zu Art. 16 BV; SCHEFER, Kerngehalte, S. 462 ff.; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 247 ff.

524 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 217 Rz. 27 f.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 352 f.; KLEY/TOPHINKE, St. Galler Kommentar BV, N. 19 zu Art. 16 BV; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 51 zu Art. 16 BV; SCHEFER, Kerngehalte, S. 463 ff.; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 247 ff.

525 KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 217 Rz. 27 f. und S. 254 Rz. 35 f.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 353 f.; SCHEFER, Kerngehalte, S. 465; PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 249.

526 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.a)cc).

Das *Grundverbot*[527] zieht nach sich, dass keine organisationsbasierte Kommunikation mehr stattfinden darf. Im Innenbereich ist jeder Austausch untersagt, der auf die Aufrechterhaltung der Organisation abzielt. Aufgrund der Verpflichtung, ihre Existenz aufzugeben, ist es der Organisation aber auch im Aussenbereich nicht gestattet, weiterhin in Erscheinung zu treten. Namentlich darf sie nicht mehr für ihre Ziele und Aktivitäten werben. In sachlicher Hinsicht verbietet damit bereits das Grundverbot ein breites Spektrum von Äusserungen, die in den Schutzbereich von Art. 16 Abs. 1 und 2 BV fallen. In persönlicher Hinsicht sind davon in erster Linie die Organisationsmitglieder und, falls sie als juristische Person konstituiert ist, auch die Organisation selbst betroffen.

Darüber hinausgehende Einschränkungen der Meinungsfreiheit im Sinne von Art. 16 BV können auch allfällige *Sicherungsmassnahmen* zum Grundverbot bewirken. Soweit *Unterstützungshandlungen*[528] einen kommunikativen Gehalt aufweisen, stellt ihr Verbot einen Grundrechtseingriff dar. Zu denken ist namentlich an die Anwerbung neuer Mitglieder. Einen Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit stellt offensichtlich auch ein Verbot dar, *Propaganda* der verbotenen Organisation zu verbreiten.[529] Insbesondere ein Propagandaverbot kann je nach Ausgestaltung dazu führen, dass ein weites Feld kommunikativer Akte aus dem Bereich des Erlaubten ausgeklammert wird. Ein *Verbot von Ersatzorganisationen*[530] schränkt die Meinungs- und Informationsfreiheit im Sinne von Art. 16 BV in weiteren Bereichen ein. Es sorgt dafür, dass die von der verbotenen Organisation eingenommenen diskursiven Felder nicht wieder besetzt werden. Ein Verbot von Ersatzorganisationen führt dazu, dass neu gebildete Organisationen kein Kommunikationsverhalten an den Tag legen dürfen, das sie in Zweck und Funktion an die Stelle der ursprünglichen Organisation treten lässt. Wird das Grundverbot ausserdem mit der *Beseitigung von materiellen Grundlagen*[531] der Organisationstätigkeit verknüpft, liegt ebenfalls ein Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 Abs. 1 und 2 BV) vor, soweit davon Gegenstände betroffen sind, die als Mittel zur Verbreitung von Botschaften dienen (z.B. Megaphone, Drucker etc.) oder die selber Träger der Botschaft sind (Datenträger, Webseiten, Drucksachen). Als Eingriff zu qualifizieren ist schliesslich auch die *strafrechtliche Bewehrung* der aus einem Organisationsverbot und entsprechenden Sicherungsmassnahmen

527 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.

528 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)cc).

529 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)dd).

530 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)bb).

531 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)ee).

resultierenden Pflichten, soweit diese in den Schutzbereich von Art. 16 BV eingreifen.[532] Der Kerngehalt der Meinungs- und Informationsfreiheit im Sinne von Art. 16 BV wird durch ein Organisationsverbot hingegen auch in Kombination mit Sicherungsmassnahmen grundsätzlich nicht verletzt.

III. Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV)

1. Gegenstand und Bedeutung der Norm

Eine zentrale Stellung bei der Frage nach der Grundrechtsrelevanz eines Verbots extremistischer Organisationen nimmt die Vereinigungsfreiheit nach Art. 23 BV ein. Nach Absatz 1 dieser Bestimmung ist die Vereinigungsfreiheit gewährleistet. Jede Person hat demnach das Recht, Vereinigungen zu bilden, Vereinigungen beizutreten oder anzugehören und sich an den Tätigkeiten von Vereinigungen zu beteiligen (Art. 23 Abs. 2 BV, positive Vereinigungsfreiheit). Weiter darf niemand gezwungen werden, einer Vereinigung beizutreten oder anzugehören (Art. 23 Abs. 3 BV; negative Vereinigungsfreiheit).

In ähnlichem Ausmass wie die Meinungs- und Informationsfreiheit nach Art. 16 BV[533] ist die Vereinigungsfreiheit von grosser Bedeutung für die Entfaltung des einzelnen Individuums, aber auch für das Funktionieren eines demokratischen Staates insgesamt.[534] Auf individueller Ebene erlaubt die Vereinigungsfreiheit namentlich den Zusammenschluss von Gleichgesinnten zur Pflege gemeinsamer Interessen. In der gesellschaftlichen Sphäre dient die Vereinigungsfreiheit der Bündelung von Kräften zur wirksamen Artikulation und Durchsetzung auch von Minderheitspositionen politischer, kultureller und anderer Natur.[535]

Im Folgenden wird zunächst der persönliche Schutzbereich von Art. 23 BV erörtert.[536] Anschliessend gilt es, das Schutzobjekt der Vereinigungsfreiheit auszuleuchten.[537] Ein besonderes Augenmerk ist dabei der Frage zu widmen,

532 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)ff).

533 Vgl. dazu oben, 3. Kapitel II.1.

534 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 595; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 271 f. Rz. 3 f.; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 4 zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 588 f. Rz. 2 f.; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 6 f. zu Art. 23 BV.

535 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 595 f.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 272 Rz. 4; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 588 f. Rz. 3; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 23 BV; zum Ganzen auch BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, S. 419 ff.

536 Vgl. unten, 3. Kapitel III.2.

537 Vgl. unten, 3. Kapitel III.3.

ob sich auch extremistische Organisationen auf die Vereinigungsfreiheit berufen können.[538] Nach einer Darlegung der einzelnen Schutzgehalte[539] und des Kerngehalts von Art. 23 BV[540] wird alsdann diskutiert, in welchen Punkten ein Verbot extremistischer Organisationen und allfällige Sicherungsmassnahmen in die Vereinigungsfreiheit eingreifen.[541]

2. Persönlicher Schutzbereich

Nach dem Wortlaut von Art. 23 Abs. 2 BV kann sich jede Person auf die Vereinigungsfreiheit berufen. Träger des Grundrechts sind daher zunächst einmal natürliche Personen. Dabei wird in der Lehre zu Recht darauf hingewiesen, dass Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit gleichermassen in den persönlichen Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit fallen.[542] Ob sich juristische Personen ebenso wie natürliche Personen auf die Vereinigungsfreiheit nach Art. 23 BV berufen können, wird im Schrifttum nicht einheitlich beantwortet.[543] Nach einer jüngeren Rechtsprechung des Bundesgerichts fallen indes auch juristische Personen des Privatrechts in den persönlichen Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit.[544] Wird eine juristische Person zur Adressatin eines Organisationsverbots, kann sie sich entsprechend aus eigenem Recht auf die Vereinigungsfreiheit berufen.

3. Schutzobjekt: Vereinigungen

Das Schutzobjekt von Art. 23 BV sind Vereinigungen.[545] Für die eingangs aufgeworfene Frage nach den Voraussetzungen für ein Verbot von extremistischen

538 Vgl. unten, 3. Kapitel III.4.

539 Vgl. unten, 3. Kapitel III.5.

540 Vgl. unten, 3. Kapitel III.5.d).

541 Vgl. unten, 3. Kapitel III.6.

542 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 602 f.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 272 Rz. 5; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 22 zu Art. 23 BV; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 20 f. zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 595 Rz. 19; MALINVERNI et al., Droits fondamentaux, S. 411 Rz. 804.

543 Dagegen insbesondere ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 23 zu Art. 23 BV; dafür MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 603; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 272 f. Rz. 7; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 20 zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 595 Rz. 19; MALINVERNI et al., Droits fondamentaux, S. 411 Rz. 805.

544 Vgl. BGE 140 I 201 E. 6.5.2 S. 211, m.H. auf die abweichende Praxis unter der BV 1874.

545 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 273 Rz. 8; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 23 BV; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 8 zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 592 Rz. 11.

Organisationen ist dabei von entscheidender Bedeutung, ob das Schutzobjekt von Art. 23 BV auch extremistische Organisationen erfasst. Entsprechend verdient der Begriff der Vereinigung hier eine vertiefte Betrachtung. Dabei wird zunächst dargelegt, dass der Begriff der nach Art. 23 BV geschützten Vereinigung verfassungsautonom auszulegen ist.[546] Sodann sind die konstituierenden Elemente von verfassungsrechtlich geschützten Vereinigungen zu diskutieren.[547] In einem separaten Abschnitt wird anschliessend die Frage erörtert, inwieweit sich aus Art. 23 BV selbst Schranken im Hinblick auf demokratiefeindliche Zwecke von Vereinigungen ergeben.[548]

a) Vereinigung als verfassungsautonomer Begriff

Vereinzelt wird in der Literatur die Auffassung vertreten, im Bereich der positiven Vereinigungsfreiheit nach Art. 23 BV seien bloss rechtsförmige Zusammenschlüsse des Privatrechts geschützt.[549] Diese Ansicht ist aus verschiedenen Gründen abzulehnen. Wie sich aus den nachfolgenden Ausführungen ergibt, ist eine verfassungsautonome Auslegung des Vereinigungsbegriffs angezeigt. Die Konstituierung eines Personenzusammenschlusses in privatrechtlicher Form ist daher zwar regelmässig hinreichende, aber nicht notwendige Voraussetzung für eine Eröffnung des Schutzbereichs von Art. 23 BV.[550]

Nach dem deutschen Verfassungstext garantiert Art. 23 Abs. 2 BV jeder Person ausdrücklich das Recht, «Vereinigungen zu bilden». Im Unterschied zur französischen («associations») und italienischen Version («associazioni») schafft die deutsche Fassung damit bereits aus sprachlicher Sicht eine Differenz zu den als «Vereine» bezeichneten körperschaftlichen Personenverbindungen nach Art. 60 ff. ZGB. Anders als dies auch noch Art. 56 BV 1874 vermuten liess, der das «Recht, Vereine zu bilden» statuierte, regt also der heutige Verfassungswortlaut ein vom Zivilrecht losgelöstes Verständnis von Art. 23 BV an. Die Materialien machen ebenfalls deutlich, dass es für die Eröffnung des Schutzbereichs von Art. 23 BV nicht darauf ankommt, ob die Vereinigung privatrechtlich verfasst ist.[551]

546 Vgl. unten, 3. Kapitel III.3.a).

547 Vgl. unten, 3. Kapitel III.3.b).

548 Vgl. unten, 3. Kapitel III.4.

549 So offenbar KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 273 f. Rz. 11; MAHON, Petit Commentaire, N. 6 zu Art. 23 BV; PORTMANN, Vereinsrecht, S. 28 Rz. 49.

550 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 595 f. und S. 598; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 10 zu Art. 23 BV; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 592 Rz. 12; MALINVERNI et al., Droits fondamentaux, S. 412 Rz. 807.

551 Vgl. Botschaft BV 1999, S. 168.

Für eine verfassungsautonome Auslegung des Vereinigungsbegriffs ohne Rückgriff auf zivilrechtliche Bestimmungen spricht weiter die systematische Stellung von Art. 23 BV in der Normenhierarchie. Als Verfassungsgarantie steht die Vereinigungsfreiheit in der Rechtsordnung über den einfachgesetzlichen Regeln des ZGB und des OR.[552] Letztere stellen nur *eine* mögliche Konkretisierung der Vereinigungsfreiheit dar[553] und lassen daneben durchaus Raum für weitere, nicht privatrechtsförmige, aber grundrechtlich gleichwohl geschützte Vereinigungen. Bloss zivilrechtliche Rechtsfiguren als Vereinigungen im Sinne von Art. 23 BV anzuerkennen, resultiert in einer gesetzeskonformen Auslegung der Verfassung, die mit der rechtlichen Stufenordnung unvereinbar ist.[554]

Eine teleologische Betrachtung von Art. 23 BV führt ebenfalls zum Schluss, dass ein verfassungsautonomes Verständnis des Vereinigungsbegriffs nach Art. 23 BV angebracht ist. Der Zweck der Vereinigungsfreiheit besteht darin, die Möglichkeit zur organisierten Kundgabe und Verfolgung von gemeinsamen Interessen möglichst weitgehend zu garantieren.[555] Den grundrechtlichen Schutz nur unter der Bedingung zu gewähren, dass sich der Zusammenschluss einer bestimmten Rechtsform des Privatrechts bedient, würde dieser Zielrichtung von Art. 23 BV zuwiderlaufen. Die Rechtsordnung sieht denn im Übrigen auch Vereinigungen keineswegs nur im Rahmen des Privatrechts vor. Sie knüpft in anderen Bereichen ebenfalls an die Existenz von Personenzusammenschlüssen an. Beispielsweise bedingt die Lancierung einer Volksinitiative (vgl. Art. 138 ff. BV) die Bildung eines Initiativkomitees aus mindestens sieben und höchstens 27 Mitgliedern (vgl. Art. 68 Abs. 1 lit. e BPR). Dass sich das Initiativkomitee eine privatrechtliche Struktur gibt, ist dabei nicht vorausgesetzt.[556] Ebenso wenig kann es auf die Wahl einer privatrechtlichen Struktur ankommen, damit das Initiativkomitee in den Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit gemäss Art. 23 BV fällt.

Aus diesen Gründen ist der Begriff der Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV nicht unter Rückgriff auf privatrechtliche Strukturen, sondern verfassungsautonom auszulegen. Für extremistische Organisationen hat das zur

552 Vgl. zur Normenhierarchie allgemein TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 149 Rz. 375 ff.

553 Vgl. ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 23 BV.

554 Vgl. ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 23 BV; ähnlich MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 597 (Fn. 33).

555 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 596; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 271 f. Rz. 3 f.; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 23 BV, sowie oben, 3. Kapitel III.1.

556 Vgl. KLEY, Instrumentarium, S. 377 Rz. 65. Ein Initiativkomitee dürfte privatrechtlich zwar regelmässig als einfache Gesellschaft im Sinne von Art. 530 ff. OR zu qualifizieren sein. Zwingend erscheint dies jedoch nicht.

Folge, dass sie auch dann die Merkmale einer Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV erfüllen, wenn sie sich keiner Gesellschaftsform des Privatrechts zuordnen lassen.

b) Konstitutive Elemente von Vereinigungen

aa) Leitlinien für die Auslegung

Nach dem soeben Dargelegten können die Konturen des Vereinigungsbegriffs im Sinne von Art. 23 BV nicht gestützt auf zivilrechtliche Rechtsfiguren bestimmt werden. Eine Verweisung auf die Gesellschaftsformen des Zivilrechts reicht daher nicht aus, um den Umfang des Schutzobjekts von Art. 23 BV zu erfassen. Dem Wortlaut der Verfassungsbestimmung lässt sich allerdings nicht ausdrücklich entnehmen, welche Elemente für eine Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV konstitutiv sind. Immerhin äussert sich die Botschaft dahingehend, dass Art. 23 BV von einem weiten Verständnis des Vereinigungsbegriffs getragen wird. Danach erscheint massgeblich, dass ein Zusammenschluss mehrerer Personen zur gemeinsamen Verfolgung eines bestimmten Ziels vorliegt. Den notwendigen Grad an Organisation und Zweckbestimmtheit lässt die Botschaft unter Verweisung auf verschiedene Lehrmeinungen offen.[557] Angesichts der wichtigen Funktion der Vereinigungsfreiheit im demokratischen Rechtsstaat[558] sind an das Vorliegen eines verfassungsmässig geschützten Zusammenschlusses im Sinne von Art. 23 BV aber jedenfalls keine hohen Anforderungen zu stellen.[559]

bb) Persönliches Element

Nach der Botschaft[560] und einem grossen Teil der Lehre[561] bedarf es für eine Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV mehrerer natürlicher oder juristischer Personen, was als Hinweis auf eine Mindestzahl von drei Beteiligten verstanden werden kann. Allerdings spricht kein Grund dagegen, auch Zusammenschlüsse von bloss zwei Personen als Vereinigungen im Sinne von Art. 23 BV anzuerkennen. Ohnehin gehen die Autoren, die sich im Hinblick auf den Vereinigungsbegriff nach Art. 23 BV für eine Mehrheit von Personen aussprechen,

557 Vgl. Botschaft BV 1999, S. 168.

558 Vgl. dazu oben, 3. Kapitel III.1 mit Hinweisen.

559 In diesem Sinne auch MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 598; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 23 BV; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 592 Rz. 12; MANFRINI, Liberté, S. 744 Rz. 11 f.

560 Vgl. Botschaft BV 1999, S. 168.

561 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 597; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 273 Rz. 8; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 23 BV; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 20 zu Art. 23 BV.

soweit ersichtlich allesamt davon aus, dass Vereine nach Art. 60 ff. ZGB in den sachlichen Schutzbereich von Art. 23 BV fallen.[562] Deren Gründung kann bereits mit zwei Mitgliedern erfolgen.[563] Für andere Vereinigungen, die nicht als Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB konstituiert sind, können keine strengeren Anforderungen greifen, damit sie vom Schutzbereich von Art. 23 BV erfasst sind. Das gilt umso mehr, als die privatrechtliche Gestaltung des Zusammenschlusses für den verfassungsrechtlichen Schutz von Vereinigungen wie gezeigt keine Voraussetzung darstellt. Für eine Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV reichen somit zwei Beteiligte aus.[564] Entsprechend können grundsätzlich auch kleine Gruppierungen von Extremisten in den Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit fallen.

cc) Sachliches Element

In sachlicher Hinsicht bedarf es für eine Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV eines Zusammenschlusses im Hinblick auf die organisierte Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks.[565] Der gemeinsame Zweck stellt ein konstitutives Element von Vereinigungen im Sinne von Art. 23 BV dar. Welche Zwecke für Vereinigungen inhaltlich zulässig sind und ob dazu auch demokratiefeindliche Zwecke zählen, wird später noch detailliert erörtert.[566] Hier geht es zunächst um die übrigen sachlichen Elemente des Schutzobjekts ‹Vereinigung› im Sinne von Art. 23 BV.

Nach der Lehre liegt ein grundrechtlich geschützter Zusammenschluss vor, wenn sich die (mindestens zwei) beteiligten Personen eine *minimale organisatorische Struktur* geben, die als Basis für die kollektive Zweckverfolgung dient und innerhalb deren ein gewisses Mass an Willensbildung stattfindet.[567] Die Willensbildung muss jedenfalls in der Übereinkunft münden, dass eine gemeinsame Zweckverfolgung stattfinden soll. Nicht erforderlich ist, dass die

562 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 597; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 273 Rz. 9; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 8 zu Art. 23 BV; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 23 BV.

563 Vgl. SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 30 zu Art. 60 ZGB; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 16 zu Art. 60 ZGB; NIGGLI, Handkommentar Privatrecht Bd. 1, N. 13 zu Art. 60 ZGB.

564 Im Ergebnis gl.M. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 597 (Fn. 26).

565 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 597; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 273 Rz. 8; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 23 BV; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 8 f. zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 592 Rz. 11 ff.

566 Vgl. unten, 3. Kapitel III.4.

567 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 598; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 10 zu Art. 23 BV; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 592 Rz. 12.

Ziele der Vereinigung jederzeit im Detail feststehen. Andernfalls wäre Zusammenschlüssen, deren interne Willensbildung demokratisch und daher mitunter kontradiktorisch vonstattengeht, der grundrechtliche Schutz von Art. 23 BV unter Umständen verwehrt, was Sinn und Zweck der Vereinigungsfreiheit widerspricht.

Für eine Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV sind somit weder in organisatorischer Hinsicht noch in Bezug auf die Bestimmtheit des gemeinsam verfolgten Zwecks hohe Anforderungen zu stellen.[568] Wo Personen allerdings bloss zusammen*treten*, ohne sich auch organisatorisch zusammenzu*schliessen*, liegt keine Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV vor, selbst wenn ihre Interessen gegebenenfalls deckungsgleich sind. In diesen Fällen setzt der Schutz der Versammlungsfreiheit nach Art. 22 BV ein.[569]

dd) Zeitliches Element

In *zeitlicher Hinsicht* muss der Zusammenschluss eine gewisse Dauerhaftigkeit aufweisen, damit er als Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV gilt.[570] Auf unbestimmte Dauer braucht die Vereinigung indes nicht angelegt zu sein. Auch wenn ihre Auflösung von Beginn weg auf einen konkreten Zeitpunkt vorgesehen ist, kann der Zusammenschluss in den objektiven Schutzbereich von Art. 23 BV fallen.[571] Welche minimale Existenzdauer vorauszusetzen ist, damit einer Gruppierung der Schutz der Vereinigungsfreiheit zuzubilligen ist, lässt sich dabei nicht abstrakt festlegen.[572] Im Zweifelsfall ist dem formalen Element der Dauer eines Zusammenschlusses allerdings kein grosses Gewicht beizumessen. Abzustellen ist bei einer funktionalen Betrachtung von Art. 23 BV darauf, ob minimale organisatorische Strukturen vorhanden sind und in deren Rahmen eine gewisse Willensbildung stattfindet.[573] Das Schutzobjekt der Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV soll unter teleologischer Betrachtung

568 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 598; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 10 zu Art. 23 BV; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 592 Rz. 12; MANFRINI, Liberté, S. 744 Rz. 12.

569 Vgl. ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 10 zu Art. 23 BV; MANFRINI, Liberté, S. 744 Rz. 12.

570 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 597; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 273 Rz. 8; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 6 und N. 9 zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 592 Rz. 11.

571 Vgl. SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 23 BV; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 597 f.; MANFRINI, Liberté, S. 745 Rz. 12; in diesem Sinne auch ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 23 BV.

572 In diesem Sinne auch BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, S. 422 f.

573 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 598; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 23 BV; für eine funktionale Betrachtung auch BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 592 Rz. 11.

auch Lücken im Grundrechtsschutz für Gruppierungen vermeiden, die sich nur für kurze Zeit formieren.

4. Extremistischer Vereinigungszweck im Besonderen

a) Bedeutung des Vereinigungszwecks für das Schutzobjekt

Nach diesen Überlegungen zum Schutzobjekt der Vereinigungsfreiheit in persönlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht bedürfen die verfassungsrechtlich zulässigen Zwecke von Vereinigungen im Sinne von Art. 23 BV einer näheren Betrachtung. Der gemeinsame Zweck stellt wie gezeigt ein konstitutives Element des Schutzobjekts ‹Vereinigung› im Sinne von Art. 23 BV dar.[574] Verfügt ein Personenzusammenschluss gar nicht über einen gemeinsamen Zweck oder erweist sich dieser als verfassungsrechtlich unzulässig, liegt keine grundrechtlich geschützte Vereinigung vor und der verfassungsmässige Schutz unter dem Blickwinkel von Art. 23 BV entfällt. Der Rahmen zulässiger Vereinigungszwecke entscheidet damit gleichzeitig über die Reichweite des Schutzbereichs von Art. 23 BV. Im Zusammenhang mit extremistischen Organisationen steht dabei die Frage im Vordergrund, ob das Schutzobjekt von Art. 23 BV auch Vereinigungen umfasst, die demokratiefeindliche Ziele verfolgen. Zur Beantwortung dieser Frage bedarf zunächst die Tragweite des Begriffs ‹Vereinigungszweck› einer kurzen Erörterung.[575] Anschliessend ist zu diskutieren, ob und inwieweit der Vereinigungszweck als konstitutives Element einer Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV einer Abgrenzung nach positiven[576] oder negativen Kriterien[577] zugänglich ist.

b) Mehrdimensionalität des Vereinigungszwecks

Der Begriff des Vereinigungszwecks als solcher wird in der Literatur zur Vereinigungsfreiheit nach Art. 23 BV nicht ausführlich thematisiert.[578] Überlegungen dazu werden hingegen namentlich im Zusammenhang mit den Vereinen nach Art. 60 ff. ZGB angestellt.[579] Sie können hier in den Grundzügen ebenfalls herangezogen werden.

574 Vgl. oben, 3. Kapitel III.3.b)cc).

575 Vgl. sogleich unten, 3. Kapitel III.4.b).

576 Vgl. unten, 3. Kapitel III.4.c)bb).

577 Vgl. unten, 3. Kapitel III.4.c)cc).

578 Vgl. aber immerhin die Ausführungen von ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 7 zu Art. 23 BV, mit Hinweisen.

579 Der Grund dafür ist in Art. 60 Abs. 1 ZGB zu suchen, nach dem Vereine ausdrücklich bloss für nicht wirtschaftliche Zwecke zur Verfügung stehen (vgl. dazu SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 1 ff. zu Art. 60 ZGB; MEIER-HAYOZ/FORSTMOSER/SETHE, Gesellschaftsrecht, S. 757 ff. Rz. 16 ff.; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 46 ff. zu Art. 60 ZGB).

Danach greift ein eindimensionales Verständnis des Begriffs ‹Vereinigungszweck› zu kurz.[580] Im Gegenteil kann der Zweck einer Vereinigung in aller Regel nach mehreren, hierarchisch geordneten Schichten unterschieden werden, was hier als vertikale Dimension des Vereinigungszwecks bezeichnet wird. Nach RIEMER kann dabei etwa die unmittelbare Tätigkeit eines Vereins von seinen mittelbaren und finalen Zwecken unterschieden werden.[581] Der Abstraktionsgrad dieser Schichten, die sich grundsätzlich beliebig ausdifferenzieren lassen, nimmt dabei von der unmittelbaren Tätigkeit bis zum finalen Zweck stets zu. Stehen zwei oder mehrere Zwecke einer Vereinigung gleichberechtigt nebeneinander, ohne dass sie sich einem gemeinsamen, übergeordneten Ziel zuordnen lassen, weist eine Vereinigung mehrere finale Teilzwecke auf.[582] Dem Begriff des Vereinigungszwecks wohnt in diesem Fall auch eine horizontale Dimension inne.

Aus den oben dargelegten konstitutiven Elementen von Vereinigungen im Sinne von Art. 23 BV[583] ergibt sich nun, dass der Zweck solcher Vereinigungen stets mindestens zwei Schichten und somit eine vertikale Dimension aufweist: Einerseits muss die Vereinigung über einen finalen Vereinigungszweck verfügen (finaler Zweck). Andererseits muss die Vereinigung auf den Erhalt einer minimalen organisatorischen Struktur gerichtet sein, die der gemeinsamen Verfolgung des finalen Zwecks dient und eine interne Willensbildung ermöglicht (unmittelbare Tätigkeit). Widrigenfalls liegt schon begrifflich keine Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV vor.[584] Die Mehrdimensionalität des Begriffs ‹Vereinigungszweck› im Sinne von Art. 23 BV bedarf an dieser Stelle keiner weiteren Vertiefung. Sie ist allerdings im Blickfeld zu halten, soweit es im Folgenden um die Frage geht, ob auch Organisationen mit extremistischer Zwecksetzung zum Schutzobjekt der Vereinigungsfreiheit im Sinne von Art. 23 BV zählen.

c) Zulässige Vereinigungszwecke

aa) Positive und negative Abgrenzungskriterien

Die Diskussion um die zulässigen Zwecke von Vereinigungen im Sinne von Art. 23 BV findet traditionell entlang von zwei Bruchlinien statt. Die eine hat ihren Ausgangspunkt in Art. 46 BV 1848, der bereits die Vereinigungsfreiheit garantierte und später als Art. 56 unverändert in die BV 1874 übernommen

580 Vgl. RIEMER, Berner Kommentar II, N. 37 zu Art. 60 ZGB; RIEMER, Vereine, S. 84.

581 Vgl. RIEMER, Berner Kommentar II, N. 37 zu Art. 60 ZGB.

582 Vgl. RIEMER, Vereine, S. 84.

583 Vgl. oben, 3. Kapitel III.3.b).

584 Vgl. oben, 3. Kapitel III.3.b)cc).

wurde.[585] Die beiden Bestimmungen grenzten das Schutzobjekt des damals noch als Vereinsfreiheit bezeichneten Grundrechtsanspruchs *negativ* ab, indem sie das Recht, Vereine zu bilden, unter den Vorbehalt stellten, dass «solche weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatgefährlich sind».[586] Die andere Bruchlinie in der Diskussion über zulässige Zwecke von Vereinigungen lässt sich darauf zurückführen, dass die Dogmatik zur Vereinigungsfreiheit lange Zeit vom zivilrechtlichen Begriff des Vereins im Sinne von Art. 60 ff. ZGB geprägt war.[587] Offenbar unter dem Eindruck der für das Zivilrecht bedeutsamen Unterscheidung zwischen ideellen und wirtschaftlichen Gesellschaftszwecken[588] vertreten noch heute zahlreiche Autoren die Auffassung, dass im Rahmen von Art. 23 BV nur Vereinigungen mit ideellem Zweck geschützt seien.[589] Sie treten mithin für eine Abgrenzung des Schutzobjekts ‹Vereinigung› nach einem *positiven Kriterium* ein. Im Hinblick auf die Klärung der Frage, ob und inwieweit die Vereinigungsfreiheit nach Art. 23 BV auch Organisationen mit extremistischen Zielen schützt, ist eine Auseinandersetzung mit diesen beiden Standpunkten unerlässlich. Dabei wird in einem ersten Schritt deutlich gemacht, dass eine Abgrenzung zulässiger Vereinigungszwecke nach positiven Kriterien abzulehnen ist.[590] In einem zweiten Schritt wird aufgezeigt, dass eine Abgrenzung zulässiger Vereinigungszwecke nach negativen Kriterien verfassungsrechtlich nur in einem Punkt statthaft ist.[591]

bb) Keine positiven Abgrenzungskriterien

(1) Mehrheitsmeinung: Ideeller Zweck

Zum Schutzobjekt von Art. 23 BV gehören nach einer wohl überwiegenden Zahl der Lehrmeinungen nur Vereinigungen mit *ideellem* Zweck.[592] Gemäss dieser

585 Vgl. BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, S. 416 ff.; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 589 Rz. 5 und S. 593 Rz. 14.

586 Vgl. BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, S. 416 f.; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 589 Rz. 5.

587 Vgl. BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, S. 422 f.; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 592 f. Rz. 13; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 23 BV.

588 Vgl. dazu SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 1 ff. zu Art. 60 ZGB; MEIER-HAYOZ/FORSTMOSER/SETHE, Gesellschaftsrecht, S. 757 ff. Rz. 16 ff.

589 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 597 f.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 273 Rz. 8; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 8 zu Art. 23 BV, und die Nachweise unten zu 3. Kapitel III.4.c)bb)(1); a.M. hingegen ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 8 zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 592 f. Rz. 13; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 9 zu Art. 23 BV.

590 Vgl. sogleich unten, 3. Kapitel III.4.c)bb).

591 Vgl. unten, 3. Kapitel III.4.c)cc).

592 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 597; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 273 Rz. 8; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 8 zu Art. 23 BV;

Ansicht sind von Vereinigungen nach Art. 23 BV insbesondere wirtschaftlich orientierte Zusammenschlüsse abzugrenzen, die in den Schutzbereich der Wirtschafts- (Art. 27 BV) oder Koalitionsfreiheit (Art. 28 BV) fallen, und ausserdem religiöse Gemeinschaften, die sich auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Art. 15 BV berufen können.[593] Stützen lässt sich dieser Standpunkt mit den Ausführungen in der Botschaft zur BV, nach der Vereinigungen im Sinne von Art. 23 BV der «gemeinsamen Verfolgung eines bestimmten ideellen Zieles»[594] dienen. Mit der Botschaft spricht ein gewichtiges Auslegungselement für die Richtigkeit der Mehrheitsmeinung, wonach das Schutzobjekt von Art. 23 BV *positiv* nach zulässigen (ideellen) Vereinigungszwecken abzugrenzen ist. Bei dieser Ausgangslage wären Organisationen mit demokratiefeindlichen Zielen von der Vereinigungsfreiheit nur erfasst, wenn ihr Zweck als ideell qualifiziert werden könnte.

(2) Grammatikalische und historische Perspektive

Ungeachtet des Sukkurses, den ihr die Botschaft leistet, ist die Mehrheitsmeinung zur positiven Abgrenzung des Schutzobjekts ‹Vereinigung› abzulehnen. Zunächst findet sich im Wortlaut von Art. 23 BV keine ausdrückliche Beschränkung des Schutzobjekts auf Vereinigungen mit ideellem Zweck. Namentlich garantiert Absatz 2 der genannten Bestimmung das Recht, Vereinigungen zu bilden, gerade *ohne* spezifische Vorgaben im Hinblick auf den verfolgten Zweck zu machen.[595] Sodann zeigt ERRASS auf, dass eine Einengung des Schutzobjekts von Art. 23 BV auf Vereinigungen mit ideellem Zweck aus historischer Perspektive keineswegs naheliegt. Im Gegenteil kam dem Begriff des Vereins in den ersten Jahrzehnten nach der Gründung des Bundesstaates eine Vielzahl von Bedeutungen zu,[596] was auch heute für ein weites Verständnis von Art. 23 BV in diesem Punkt spricht, weil andernfalls die ursprüngliche Bedeutung des Vereinsbegriffs nur unzureichend zum Tragen kommt.

(3) Systematische Perspektive

Die später einsetzende Tendenz, die Vereinigungsfreiheit ideellen Zwecksetzungen vorzubehalten und das Schutzobjekt von Art. 23 BV auf diese Weise

MALINVERNI et al., Droits fondamentaux, S. 412 Rz. 807; MANFRINI, Liberté, S. 744 Rz. 10; MAHON, Petit commentaire, N. 6 zu Art. 23 BV.

593 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 597 und S. 604; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 273 Rz. 8 und S. 277 Rz. 27; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 8 und N. 17 zu Art. 23 BV.

594 Vgl. Botschaft BV 1999, S. 168.

595 Vgl. auch BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, S. 423.

596 Vgl. ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 6 f. zu Art. 23 BV; vgl. auch MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 595.

nach einem positiven Kriterium abzugrenzen, wird auf die Übernahme dogmatischer Strukturen aus dem Zivilrecht zurückgeführt.[597] Unterschieden wird dort zwischen Personenverbindungen des OR, die einen wirtschaftlichen Zweck verfolgen, und den Vereinen nach Art. 60 ff. ZGB, die grundsätzlich bloss nichtwirtschaftlichen Aufgaben zugänglich sind (vgl. Art. 59 Abs. 2 und Art. 60 Abs. 1 ZGB).[598] In der Beschränkung des Schutzobjekts von Art. 23 BV auf Vereinigungen mit ideellem Zweck ist sodann auch ein Bemühen der grundrechtlichen Dogmatik zu erkennen, eine Überschneidung der Schutzbereiche von Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) sowie der Wirtschafts- (Art. 27 BV) und Koalitionsfreiheit (Art. 28 BV) einerseits und der Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV) andererseits zu vermeiden.[599]

Beide Ansätze sind aus verfassungssystematischen Gründen abzulehnen. Wird bei der Bestimmung des Schutzobjekts von Art. 23 BV auf zivilrechtliche Strukturen des einfachen Gesetzesrechts abgestellt, führt dies letztlich zu einer gesetzeskonformen Verfassungsauslegung, was aus bereits dargelegten Gründen unzulässig ist.[600] Der Umfang der Vereinigungsfreiheit ist gestützt auf die Verfassung selbst zu bestimmen und nicht auf der Grundlage von nachrangigen Normen.[601] Ausserdem ergibt sich aus der Sicht allgemeiner Grundrechtslehren keine Notwendigkeit für eine strikte Abgrenzung von Art. 23 BV zu den anderen in der Lehre genannten Verfassungsgarantien (Art. 15, Art. 27 und Art. 28 BV).[602] Bei sorgfältiger Betrachtung der konkret in Frage stehenden staatlichen Massnahmen dürften sich die Schutzbereiche von Art. 23 BV einerseits und von Art. 15, Art. 27 sowie Art. 28 BV andererseits ohnehin nicht allzu oft überlappen. Falls es gleichwohl zu einer Konkurrenz von Grundrechtsansprüchen kommt, bieten hier die allgemeinen Grundrechtslehren ausreichend Hand für passende Lösungen.[603]

597 Vgl. BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, S. 417 und S. 422 f.; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 592 f. Rz. 13; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 7 zu Art. 23 BV.

598 Vgl. SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 1 ff. zu Art. 60 ZGB; MEIER-HAYOZ/FORSTMOSER/SETHE, Gesellschaftsrecht, S. 113 Rz. 3.

599 Vgl. BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 592 f. Rz. 13; BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, S. 423; dafür beispielhaft MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 597; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 273 Rz. 8; MANFRINI, Liberté, S. 744 Rz. 10; MALINVERNI et al., Droits fondamentaux, S. 412 Rz. 807 ff.

600 Vgl. oben, 3. Kapitel III.3.a).

601 Im Ergebnis ebenso BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, S. 423; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 592 f. Rz. 13; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 7 f. zu Art. 23 BV.

602 Vgl. BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, S. 423; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 592 f. Rz. 13.

603 Vgl. BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, S. 423; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 592 f. Rz. 13; zur Grundrechtskonkurrenz allgemein KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 71 Rz. 2 ff.

Aus systematischer Sicht ist weiter zu beachten, dass Art. 23 BV je nach staatlicher Massnahme im Vergleich zu den anderen in Frage kommenden Grundrechten die spezifischere Norm darstellt. Eine staatliche Anordnung kann den für die Vereinigungsfreiheit charakteristischen Anspruch einschränken, sich mit anderen Personen zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks zusammenzufinden und zu organisieren,[604] ohne den konkret verfolgten Zweck als solchen zu treffen. Gerade ein Organisationsverbot in der Form eines blossen Grundverbots[605] stellt eine solche Massnahme dar: Es verbietet zwar die Organisation und die auf ihr gründenden Aktivitäten, nicht aber unabhängig von ihr verfolgte Tätigkeiten – und das selbst dann, wenn Letztere mit den Aktivitäten der Organisation weitgehend deckungsgleich sind.[606] Unter diesem Blickwinkel verleiht die Vereinigungsfreiheit im Sinne von Art. 23 BV einen spezifischen Organisationsanspruch, dem es einen eigenständigen Anwendungsbereich zu bewahren gilt.

(4) Teleologische Perspektive

Gegen ein Verständnis, wonach die Vereinigungsfreiheit bloss Zusammenschlüsse mit ideellem Zweck schützt, spricht letztlich auch die Überlegung, dass eine positive Abgrenzung des Schutzobjekts von Art. 23 BV der freiheitlichen Tendenz dieses Grundrechtsanspruchs nur ungenügend Rechnung trägt. Die Vereinigungsfreiheit dient ihrem Sinn und Zweck nach der gemeinsamen Verfolgung von Interessen der Grundrechtsträger. Ihr kommt dabei neben einer politischen auch eine soziale Bedeutung zu. Sie soll dem Einzelnen die Entfaltung seiner Persönlichkeit im Rahmen einer Gruppe ermöglichen.[607] Davon zeugt auch das breite Spektrum von denkbaren (politischen, sportlichen, kulturellen oder gemeinnützigen) Zwecken, das in der Lehre im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit erwähnt wird.[608] Zudem ist es Vereinen durchaus erlaubt, wirtschaftlich tätig zu werden, auch wenn sie primär ideelle Zwecke verfolgen. Eine positive Abgrenzung des Schutzobjekts ‹Vereinigung› nach zulässigen Zwecken steht mit dieser freiheitlichen und persönlichkeitsbezogenen Stossrichtung von Art. 23 BV in einem Spannungsverhältnis. Indem sie den Schutzbereich des Grundrechts nur unter dem

604 Vgl. dazu oben, 3. Kapitel III.3.b)cc), und zu den einzelnen Schutzgehalten unten, 3. Kapitel III.5.

605 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel III.3.

606 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel III.3.b)bb).

607 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 596; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 588 f. Rz. 2 f.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 272 Rz. 4; und oben, 3. Kapitel III.1.

608 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 597; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 272 Rz. 4; MAHON, Petit Commentaire, N. 6 zu Art. 23 BV.

Vorbehalt eröffnet, dass der Vereinigungszweck gewisse positive Kriterien erfüllt, bringt sie das Risiko mit sich, dass die Vereinigungsfreiheit nicht sämtliche Zwecke abdeckt, für die sie den Grundrechtsträgern aus teleologischer Sicht offen stehen sollte. Dieses Risiko gilt es zu vermeiden, was nur zu erreichen ist, wenn auf eine Abgrenzung des Vereinigungszwecks nach positiven Kriterien verzichtet wird.

(5) Zwischenfazit

Aus den dargelegten Gründen ist davon abzusehen, im Rahmen von Art. 23 BV die Verfolgung eines ideellen Zwecks zu verlangen. Für eine Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV muss genügen, wenn irgendein gemeinsamer Zweck verfolgt wird. Bei extremistischen Organisationen ist das definitionsgemäss der Fall. Wird zur Bestimmung der Zulässigkeit von Vereinigungszwecken wie hier auf positive Abgrenzungskriterien verzichtet, fallen demokratiefeindliche Organisationen in diesem Punkt ohne Weiteres in den Schutzbereich von Art. 23 BV.

cc) Negatives Abgrenzungskriterium: Gewaltverbot

(1) Rückblick: Vereinsfreiheit nach Art. 56 BV 1874

Zu prüfen bleibt, inwieweit das Schutzobjekt von Art. 23 BV nach unzulässigen Vereinigungszwecken negativ abzugrenzen ist und ob eine solche Abgrenzung demokratiefeindliche Organisationen vom Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit ausschliesst. Der Vereinsfreiheit nach Art. 56 BV 1874, die mit der heutigen Vereinigungsfreiheit nach Art. 23 BV korrespondiert, waren noch Anhaltspunkte für eine solche negative Abgrenzung des Schutzobjekts zu entnehmen. Die Bürger hatten nach Art. 56 BV 1874 «das Recht, Vereine zu bilden, sofern solche weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind». Eine wortgleiche Bestimmung hatte bereits Art. 46 BV 1848 enthalten. Über die Tragweite dieser Vorbehalte von Rechtswidrigkeit und Staatsgefährlichkeit bestand allerdings bis zuletzt in verschiedener Hinsicht wenig Klarheit.[609]

Schwierigkeiten bot einmal die inhaltliche Bestimmung von Rechtswidrigkeit und Staatsgefährlichkeit im Sinne von Art. 56 BV 1874. Einigkeit herrschte immerhin so weit, als Rechtswidrigkeit nicht mit einem Verstoss gegen eine beliebige Rechtsnorm gleichgesetzt werden konnte, weil die Vereinsfreiheit

609 Vgl. allgemein dazu MALINVERNI, Kommentar BV 1874, N. 9 ff. zu Art. 56 BV 1874; AUBERT, Bundesstaatsrecht II, S. 948 ff. Rz. 2153 ff.; HANGARTNER, Staatsrecht II, S. 122 f.; BURCKHARDT, Kommentar BV 1874, S. 523 ff.; GIACOMETTI/FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 383 ff.

andernfalls bloss erlaubt hätte, was nicht verboten ist.[610] Unklar war hingegen, ob es sich beim Kriterium der Staatsgefährlichkeit um einen eigenständigen Vorbehalt der Vereinigungsfreiheit oder lediglich um eine Variante der Rechtswidrigkeit handelte.[611] Ausserdem blieb der Begriff der Staatsgefährlichkeit auch inhaltlich weitgehend vage,[612] wobei er wie gezeigt gewisse Berührungspunkte mit dem hier zugrunde gelegten Verständnis von Extremismus aufweist.[613] Sein «ungeheuerlicher Generalklauselcharakter»[614] vermochte dahingehend Bedenken zu wecken, dass er für Missbräuche durch die politischen Behörden anfällig sein könnte.[615] Zur Frage, ob die Merkmale der Staatsgefährlichkeit und der Rechtswidrigkeit das Schutzobjekt von Art. 56 BV 1874 im Sinne einer grundrechtsimmanenten Schranke negativ abgrenzten, äusserte sich die Literatur, soweit ersichtlich, nicht eindeutig. Ausführungen, wonach die Beurteilung der Rechtswidrigkeit nicht *allein* von der Zwecksetzung einer Vereinigung ausgehen darf,[616] deuten aber darauf hin, dass die Vorbehalte der Rechtswidrigkeit und der Staatsgefährlichkeit nicht das Schutzobjekt ‹Vereinigung› betrafen, sondern als Einschränkungen eines bereits *vorbestehenden* Schutzbereichs zu verstehen waren.[617]

(2) Ansatzpunkte im geltenden Recht

Im Unterschied zu Art. 56 BV 1874 stellt Art. 23 BV die Vereinigungsfreiheit nicht mehr unter den ausdrücklichen Vorbehalt der Rechtswidrigkeit oder der Staatsgefährlichkeit. Ausgehend davon vertritt heute eine Mehrheit der

610 Vgl. BRUNNER, Behandlung, S. 248; ABDERHALDEN, Vereinsfreiheit, S. 98 f.; GIACOMETTI/FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 383; weniger deutlich aber MALINVERNI, Kommentar BV 1874, N. 11 ff. zu Art. 56 BV 1874.

611 Vgl. MALINVERNI, Kommentar BV 1874, N. 10 zu Art. 56 BV 1874; RIEMER, Vereine, S. 82 f.; GIACOMETTI/FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 385 f.; ABDERHALDEN, Vereinigungsfreiheit, S. 122. Gemäss HANGARTNER, Staatsrecht II, S. 122 f., war die Staatsgefährlichkeit von Vereinigungen bloss eine Variante der Rechtswidrigkeit im Sinne von Art. 56 BV 1874.

612 Vgl. MALINVERNI, Kommentar BV 1874, N. 14 zu Art. 56 BV 1874; AUBERT, Bundesstaatsrecht II, S. 948 ff. Rz. 2153 f.

613 Vgl. oben, 1. Kapitel II.3.c).

614 KAPPELER, Staatsgefährlichkeit, S. 188.

615 Vgl. MALINVERNI, Kommentar BV 1874, N. 14 zu Art. 56 BV 1874; GIACOMETTI/FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 386; KAPPELER, Staatsgefährlichkeit, S. 188; ABDERHALDEN, Vereinsfreiheit, S. 121; BONHÔTE, Liberté d'association, S. 190; ZELLWEGER, Propagandaverbote, S. 6; befürwortend aber BRUNNER, Behandlung, S. 251 ff.

616 Vgl. MALINVERNI, Kommentar BV 1874, N. 14 zu Art. 56 BV 1874; ähnlich BURCKHARDT, Kommentar BV 1874, S. 523; GIACOMETTI/FLEINER, Bundesstaatsrecht, S. 383; HANGARTNER, Staatsrecht II, S. 122.

617 Ohne nähere Begründung anders STÄHLI, Verbot, S. 129 ff. Rz. 306 ff.

Autoren die Auffassung, dass der Schutzbereich von Art. 23 BV auch bei Massnahmen gegen rechtswidrige oder staatsgefährliche Vereinigungen betroffen ist.[618] Folgt man dieser Ansicht, kommen auch Organisationen mit extremistischer Zweckrichtung als Vereinigungen im Sinne von Art. 23 BV in Frage. Nur vereinzelt wird geltend gemacht, dass eine Berufung auf die Vereinigungsfreiheit in diesen Fällen ausgeschlossen sei.[619] Auf den ersten Blick mag die Mehrheitsauffassung irritieren, zumal sie zum Schluss führen kann, dass Massnahmen wie das Verbot der Organisationen «Al-Qaïda» oder «Islamischer Staat» gemäss Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» den Schutzbereich von Art. 23 BV berühren und den Anforderungen von Art. 36 BV genügen müssen.[620] Dabei ist freilich zu beachten, dass das Schutzobjekt ‹Vereinigung› von Art. 23 BV nichts darüber aussagt, ob und inwieweit die Vereinigungsfreiheit auch tatsächlich einen Anspruch auf *Betätigung* zur Verwirklichung des gemeinsamen Zwecks vermittelt. Die Antwort darauf ergibt sich nicht aus dem *Schutzobjekt* ‹Vereinigung›, sondern aus den *Schutzgehalten* der Vereinigungsfreiheit.[621] Die verbreitete Aussage, wonach hoheitliche Massnahmen gegen staatsgefährliche und rechtswidrige Gruppierungen den Schutzbereich von Art. 23 BV berühren können, heisst also nicht zugleich, dass die Vereinigungsfreiheit auch sämtliche Methoden dieser Organisationen schützt.

(3) Grammatikalische und historische Perspektive

Legt man das soeben dargelegte Verständnis zugrunde, verdient die herrschende Lehre in den wesentlichen Punkten durchaus Zustimmung. Zunächst weisen Wortlaut und Entstehungsgeschichte von Art. 23 BV in der Tat darauf hin, dass in Bezug auf die zulässigen Vereinigungszwecke keine negativen Abgrenzungskriterien greifen. Die genannte Bestimmung verzichtet im Unterschied zu Art. 56 BV 1874 wie erwähnt darauf, ausdrücklich spezifische Vereinigungszwecke zu nennen, die von vornherein unzulässig sein sollen.

618 Vgl. STÄHLI, Verbot, S. 130 Rz. 307; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 604 ff.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 273 Rz. 8 und S. 276 Rz. 19; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 23 BV; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 22 und N. 26 zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 593 Rz. 14 und S. 597 f. Rz. 23 f.; BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, S. 428; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 15 zu Art. 23 BV; MALINVERNI et al., Droits fondamentaux, S. 420 ff. Rz. 827 ff.; MAHON, Petit commentaire, N. 10 zu Art. 23 BV, und wohl auch MANFRINI, Liberté, S. 746 Rz. 15.

619 Vgl. GUERY, Verbot, S. 432; so auch noch KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 260 f.

620 Vgl. BERNARD, Situations extraordinaires, S. 996 Rz. 64; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 607; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 276 Rz. 19; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 26 ff. zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, S. 428; MOECKLI, Kommunikation, S. 552 Rz. 83 f.; BIAGGINI, «Al-Qaïda»-Verordnung, S. 23 f., und unten, 6. Kapitel III.2.c).

621 Vgl. dazu unten, 3. Kapitel III.5.

Dabei handelt es sich um einen überlegten Entscheid des Verfassungsgebers: Auf die Übernahme des Vorbehalts aus Art. 56 BV 1874 wurde gemäss der Botschaft verzichtet, weil Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig sind.[622] Wortlaut und Entstehungsgeschichte sprechen somit dafür, *sämtliche* Vereinigungszwecke zuzulassen und auf eine negative Abgrenzung des Schutzobjekts von Art. 23 BV zu verzichten. Andernfalls würde der Hinweis in der Botschaft auf Art. 36 BV keinen Sinn machen, da diese Vorschrift gedanklich einen Eingriff in den grundrechtlich geschützten Bereich der Vereinigungsfreiheit voraussetzt. Bei einem solchen Verständnis fallen auch Organisationen in den Schutzbereich von Art. 23 BV, die extremistische Ziele verfolgen.

(4) Systematische und teleologische Perspektive

Eine Betrachtung aus teleologischer und systematischer Perspektive legt im Bereich von Art. 23 BV ebenfalls einen weitgehenden Verzicht auf eine negative Abgrenzung zulässiger Vereinigungszwecke nahe. Auf die freiheitliche und persönlichkeitsbezogene Stossrichtung der Vereinigungsfreiheit wurde bereits hingewiesen.[623] Aus teleologischer Sicht spricht sie gegen die Annahme, dass inhaltliche Kriterien im Rahmen von Art. 23 BV zum Ausschluss gewisser Vereinigungszwecke führen.

Unter einem systematischen Blickwinkel ist insbesondere der Zusammenhang der Vereinigungsfreiheit mit den anderen Grundrechten freier Kommunikation zu beachten.[624] Im Vordergrund steht dabei die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV). Für das Schutzobjekt ‹Meinung› gilt wie schon dargelegt der Grundsatz der Inhaltsneutralität. Im Rahmen von Art. 16 BV greift demnach kein negatives Abgrenzungskriterium, das Meinungen nach inhaltlichen Kriterien vom Schutzobjekt ausnehmen würde. Daher fallen auch extremistische Positionen in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit.[625] Aufgrund ihres engen systematischen Zusammenhangs mit der Meinungsfreiheit drängt sich im Bereich der Vereinigungsfreiheit eine parallele Rechtslage auf. Aus systematischer Perspektive ist im Rahmen von Art. 23 BV folglich auf eine negative Abgrenzung zulässiger Vereinigungszwecke zu verzichten, was für den grundsätzlichen Schutz auch demokratiefeindlicher Vereinigungszwecke spricht.

622 Vgl. Botschaft BV 1999, S. 168 f.

623 Vgl. oben, 3. Kapitel III.1 und 3. Kapitel III.4.c)bb)(4).

624 Vgl. allgemein dazu BIAGGINI, Kommentar BV, N. 3 zu Art. 23 BV; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 596; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 272 Rz. 4 und S. 277 Rz. 26; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 23 BV.

625 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.a)cc).

Unter Berücksichtigung der grundrechtlich geschützten Mittel zur Meinungsäusserung, des staatlichen Gewaltmonopols sowie des Friedlichkeitsvorbehalts für den grundrechtlichen Schutz von Versammlungen gemäss Art. 22 BV ergibt sich für Vereinigungszwecke im Rahmen von Art. 23 BV aber jedenfalls ein negatives Abgrenzungskriterium. Dieses betrifft die Anwendung von Gewalt: Die mit der Vereinigungsfreiheit korrespondierenden Grundrechte der Meinungs- (Art. 16 BV) und der Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) schützen blosse Gewalttätigkeiten nicht.[626] Die Gewaltlosigkeit von Kommunikation stellt zudem eine unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren des gesellschaftlichen Dialogs im demokratischen Staatswesen dar.[627] Ausserdem behält das staatliche Gewaltmonopol die Anwendung gewaltsamer Mittel allein dem Staat vor.[628] Im Bereich der Vereinigungsfreiheit gemäss Art. 23 BV kann daher nichts anderes gelten. Sofern sich zwei oder mehr Beteiligte *allein* darauf verständigen, sich zur gemeinsamen Verübung von Gewalttätigkeiten zu organisieren, liegt kein Zweck vor, der eine grundrechtlich geschützte Vereinigung entstehen lässt. Das Schutzobjekt ‹Vereinigung› steht mit anderen Worten unter dem Vorbehalt, dass sich die Beteiligten bloss zur Anwendung von Gewalt zusammentun. Ähnlich wie die Meinungsäusserungsfreiheit nach Art. 16 BV unterliegt demnach auch die Vereinigungsfreiheit einem Gewaltverbot. Reicht der Vereinigungszweck hingegen über die Anwendung von Gewalt hinaus und stellt diese bloss ein untergeordnetes Mittel zur Erreichung eines übergeordneten Zwecks dar, mangelt es der Vereinigung als solcher unter dem Blickwinkel von Art. 23 BV nicht an jedem grundrechtlichen Schutz. Bei einem mehrdimensionalen – hier: vertikalen – Verständnis des Vereinigungszwecks, wie es oben dargelegt wurde, kann die Anwendung von Gewalt in diesem Fall nicht mit dem finalen Zweck der Vereinigung gleichgesetzt werden, der weiterhin in den Schutzbereich fällt.[629] Wendet eine Vereinigung zur Erreichung eines übergeordneten Ziels gewaltsame Mittel an, hat dies demnach nicht die Unanwendbarkeit von Art. 23 BV zur Folge, auch wenn die Gewaltanwendung als solche keinen grundrechtlichen Schutz geniesst.

(5) Kein negatives Abgrenzungskriterium: Schranken der Verfassungsrevision

Abgesehen vom soeben diskutierten Gewaltverbot ergeben sich aus dem verfassungsrechtlichen Kontext keine belastbaren Hinweise auf weitere Zwecke, die von vornherein nicht auf das Schutzobjekt ‹Vereinigung› passen und als

626 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.b)bb)(3), und unten, 3. Kapitel IV.1.c)aa)(3).

627 Vgl. KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 423.

628 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.b)bb).

629 Vgl. oben, 3. Kapitel III.4.b).

negative Abgrenzungskriterien für den Schutzbereichs von Art. 23 BV dienen können. Das gilt insbesondere für die materiellen Schranken der Verfassungsrevision, die sich aus Art. 139 Abs. 3, Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2 BV ergeben. Sie stecken mit Blick auf extremistische Bestrebungen wie gezeigt die äussersten Grenzen dessen ab, was nach der Rechtsordnung noch zulässig ist.[630] Daher könnte naheliegen, die Vereinigungszwecke im Rahmen von Art. 23 BV zusätzlich zum Gewaltverbot unter den Vorbehalt zu stellen, dass sie den Rahmen der materiellen Revisionsschranken respektieren.

Eine solche Übertragung von materiellen Schranken der Verfassungsrevision auf das Schutzobjekt der Vereinigungsfreiheit im Sinne von Art. 23 BV erscheint indes nicht angezeigt, was ähnliche Gründe wie schon bei der Meinungsfreiheit nach Art. 16 BV hat.[631] Ins Gewicht fällt namentlich, dass die Verfassung auch bei Initiativen, die gegen die materiellen Schranken der Verfassungsrevision verstossen, bloss die Ungültigerklärung bereits zustande gekommener Initiativen vorsieht und nicht verhindert, dass sich ein Initiativkomitee mit diesem Ansinnen formiert (vgl. Art. 139 Abs. 3 BV).[632] Gruppierungen, die sich im Rahmen des Initiativrechts über die materiellen Schranken der Verfassungsrevision hinwegsetzen wollen, sind nach den Revisionsbestimmungen also nicht von vornherein unzulässig, sondern vorerst einmal zu dulden. Diese verfassungsrechtliche Konzeption strahlt nach hier vertretener Auffassung in den Bereich der Vereinigungsfreiheit aus und lässt nicht zu, die Respektierung von materiellen Schranken der Verfassungsrevision ohne Weiteres als negatives Abgrenzungskriterium für das Schutzobjekt von Art. 23 BV zu betrachten. Im Sinne eines negativen Abgrenzungskriteriums werden die zulässigen Vereinigungszwecke im Rahmen von Art. 23 BV demnach bloss durch das Gewaltverbot beschränkt.

d) Fazit

Aus den vorstehenden Überlegungen ergibt sich, dass der Begriff des Vereinigungszwecks ein konstitutives Element von Vereinigungen im Sinne von Art. 23 BV darstellt und mehrere Dimensionen aufweisen kann. Eine Abgrenzung zulässiger Vereinigungszwecke nach positiven Kriterien ist dabei abzulehnen. Namentlich ist auf das Erfordernis zu verzichten, dass eine Vereinigung ideelle Zwecke verfolgen muss, damit sie sich im Schutzbereich von Art. 23 BV bewegt. Nach negativen Kriterien ist das Schutzobjekt ‹Vereinigung› bloss in engem Rahmen abzugrenzen: Nur wenn die *Anwendung von Gewalt*

630 Vgl. dazu oben, 2. Kapitel II.2.c).

631 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.a)cc)(4).

632 Vgl. SEFEROVIC, Volksinitiative, S. 218 f. Rz. 199 f.

den alleinigen Zweck des Zusammenschlusses darstellt, entfällt jede Schutzwirkung der Vereinigungsfreiheit. Verfolgen die Beteiligten weitere Zwecke, die der Gewaltanwendung übergeordnet sind, entfällt die Schutzwirkung der Vereinigungsfreiheit nicht.

Unter diesem Vorbehalt befinden sich auch Organisationen mit extremistischen Zielsetzungen im Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit, sofern sie die übrigen persönlichen, sachlichen und zeitlichen Merkmale einer Vereinigung nach Art. 23 BV erfüllen. Die Verfolgung demokratiefeindlicher Zwecke führt demnach nicht zum Ausschluss vom Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit. Das dürfte regelmässig selbst dann der Fall sein, wenn sich die extremistische Organisation gewaltsamer Mittel bedient. Denn die Qualifizierung als *extremistische* Organisation setzt voraus, dass sie sich in erster Linie gegen grundlegende Aspekte der geltenden Staatsordnung richtet.[633] Falls diese Zweckanlage mit der Verübung von Gewalttätigkeiten verbunden ist, dürften Letztere in aller Regel bloss untergeordnete Mittel zur Erreichung demokratiefeindlicher Ziele darstellen. Diese Mittel sind für sich zwar grundrechtlich nicht geschützt. Unter dem Blickwinkel von Art. 23 BV führen sie aber nicht dazu, dass der grundrechtliche Schutz für die extremistische Organisation als Ganzes entfällt.

5. Einzelne Schutzgehalte

a) Allgemeines

Nach diesen Ausführungen zum Schutzobjekt ‹Vereinigung› sind die Schutzgehalte der Vereinigungsfreiheit zu erörtern. Sie weisen eine positive und eine negative Schutzrichtung auf.[634] In ihrer positiven Ausprägung verleihen sie jeder Person das Recht, Vereinigungen zu bilden, Vereinigungen beizutreten oder anzugehören und sich an den Tätigkeiten von Vereinigungen zu beteiligen (Art. 23 Abs. 2 BV). Nach dem negativen Gehalt der Vereinigungsfreiheit darf niemand gezwungen werden, einer Vereinigung beizutreten oder anzugehören (Art. 23 Abs. 3 BV). Im Hinblick auf die Frage nach den Voraussetzungen für ein Verbot extremistischer Organisation interessiert hauptsächlich die positive Seite der Vereinigungsfreiheit.

633 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.b)cc).

634 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 598 und S. 600; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 273 f. Rz. 11; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 13 zu Art. 23 BV; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 23 BV.

b) Vereinigungsbezogene Ansprüche

Die positive Vereinigungsfreiheit garantiert, dass die verschiedenen, für eine Vereinigung typischen Handlungen ohne Intervention des Staates ausgeübt werden können.[635] Grundrechtlich geschützt sind demnach die Gründung, die Aufrechterhaltung und die selbstbestimmte Auflösung von Vereinigungen.[636] Damit einher geht die Freiheit, sich auf bestimmte Ziele der Vereinigung festzulegen,[637] wobei in diesem Punkt wie erörtert bis auf das Gewaltverbot im oben erwähnten Sinne keine grundrechtsimmanenten Schranken bestehen. Entsprechend ist auch die Verständigung auf demokratiefeindliche Vereinigungszwecke zulässig.[638] Weiter garantiert Art. 23 Abs. 2 BV das Recht, die interne Struktur der Vereinigung festzulegen, sowie die Freiheit, einer Vereinigung beizutreten, ihr anzugehören und sie wieder zu verlassen.[639] Diese Ansprüche des positiven Schutzgehalts von Art. 23 BV betreffen hauptsächlich die Gestaltung der Vereinigungsstrukturen und die Regelung der Zugehörigkeit. Sie sind vereinigungsbezogen und können insoweit der *internen* Sphäre zugerechnet werden.[640] Mit den vereinigungsbezogenen Ansprüchen schützt Art. 23 BV in erster Linie den spezifischen kommunikativen Austausch, der im Hinblick auf die Gründung, die Aufrechterhaltung oder die Auflösung von Vereinigungen erforderlich ist. Für extremistische Organisationen ergeben sich hier keine Besonderheiten, zumal sich die Einigung auf demokratiefeindliche Ziele wie gezeigt im Rahmen der Vereinigungsfreiheit bewegt.[641]

c) Betätigungsfreiheit

Neben vereinigungsbezogenen Ansprüchen im soeben erläuterten Sinne gewährleistet die Vereinigungsfreiheit bis zu einem gewissen Grad auch die Freiheit der Betätigung.[642] Ausdrücklich klingt die Betätigungsfreiheit in Art. 23

635 MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 598.

636 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 598; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 273 f. Rz. 11; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 13 zu Art. 23 BV; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 23 BV.

637 Vgl. SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 23 BV.

638 Vgl. oben, 3. Kapitel III.4.d).

639 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 273 Rz. 11; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 598; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 23 BV; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 13 zu Art. 23 BV.

640 Ähnlich MERTEN, Vereinsfreiheit, S. 1058 Rz. 52.

641 Vgl. oben, 3. Kapitel III.4.d).

642 Vgl. ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 14 zu Art. 23 BV; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 594 Rz. 17; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 13 zu Art. 23 BV.

Abs. 2 BV an, wonach jede Person das Recht hat, «sich an den *Tätigkeiten* [Hervorh. d. Verf.] von Vereinigungen zu beteiligen». Die Betätigungsfreiheit ist allerdings nicht mit einer allgemeinen, grundrechtlich geschützten Handlungsfreiheit gleichzusetzen. Aktivitäten, die nicht durch ein spezifisches Grundrecht geschützt sind, können nicht über den Umweg der Betätigungsfreiheit im Sinne von Art. 23 Abs. 2 BV grundrechtlichen Schutz erlangen.[643] Im Wesentlichen schützt Art. 23 Abs. 2 BV als Betätigungsfreiheit daher nur, aber immerhin das Recht, *als Vereinigung* tätig zu werden und sich an den Aktivitäten der Vereinigung *zu beteiligen*. Ob die konkrete Tätigkeit zulässig ist oder darüber hinaus sogar grundrechtlichen Schutz geniesst, beurteilt sich nach den für die Einzelnen geltenden Massstäben. In der Sache selbst reicht die Betätigungsfreiheit somit nicht weiter als die individuellen Freiheiten.[644] In diesem Rahmen schützt die Vereinigungsfreiheit aber vor Vereinzelungsmassnahmen des Staates: Die gemeinsame, organisierte und auf einen bestimmten Zweck gerichtete Ausübung von (anderen) Grundrechten darf nur unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden.

Demnach werden andere Grundrechte über die Verschränkung mit der Betätigungsfreiheit im Sinne von Art. 23 Abs. 2 BV um eine organisatorische Dimension erweitert. Während etwa Art. 16 und Art. 22 BV die Meinungs- und die Versammlungsfreiheit in allgemeiner Weise schützen, ergibt sich aus Art. 23 Abs. 2 BV, dass die Ausübung dieser Grundrechte auch *als Vereinigung* und damit in organisierter Weise verfassungsmässig garantiert ist. Die Auflösung einer Spontandemonstration tangiert also bloss die Versammlungsfreiheit der Teilnehmer gemäss Art. 22 BV. Demgegenüber betrifft das Verbot der Mitgliederversammlung eines Vereins neben der Versammlungs- stets auch die Vereinigungsfreiheit im Sinne von Art. 23 BV.

Für extremistische Organisationen ergeben sich mit Blick auf die Betätigungsfreiheit im Sinne von Art. 23 Abs. 2 BV wie schon im Zusammenhang mit den vereinigungsbezogenen Ansprüchen aus Art. 23 BV keine Besonderheiten. Immerhin ist zu beachten, dass zahlreiche Erscheinungen, die mit extremistischen Organisationen in Verbindung gebracht werden, auch über die Betätigungsfreiheit nach Art. 23 Abs. 2 BV keinen grundrechtlichen Schutz erfahren. Das betrifft namentlich die Anwendung von Gewalt, weil für Gewalttätigkeiten kein Grundrecht zur Verfügung steht, das durch die Betätigungsfreiheit im Sinne von Art. 23 Abs. 2 BV um eine organisatorische Dimension erweitert wird.

643 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 274 Rz. 12; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 14 zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 13 zu Art. 23 BV.

644 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 274 Rz. 12; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 14 zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 594 Rz. 17; ähnlich MERTEN, Vereinsfreiheit, S. 1058 Rz. 52 und S. 1071 Rz. 79.

d) Kerngehalt

Nach Art. 36 Abs. 4 BV bleibt der Kerngehalt von Grundrechten unantastbar. Unbestritten ist, dass die Kerngehaltsgarantie im Bereich der Vereinigungsfreiheit nach Art. 23 BV zur Anwendung gelangt. Nicht genauer bestimmt ist hingegen ihre inhaltliche Reichweite.[645] Im Hinblick auf die hier vorrangig interessierende positive Vereinigungsfreiheit gehört aber jedenfalls die Vereinigung *als Rechtsinstitut* zum unantastbaren Kerngehalt des Grundrechts. Das Recht, sich mit anderen Personen zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks zusammenzuschliessen, darf demnach nicht in einer Weise beschränkt werden, die zur Aushöhlung der Verfassungsgarantie von Art. 23 BV insgesamt führt.[646] Nicht in den Kerngehalt von Art. 23 BV fällt das Verbot einzelner Organisationen, wobei in der Lehre aber verschiedentlich darauf hingewiesen wird, dass an das Verbot einer Vereinigung strenge Anforderungen zu stellen sind.[647]

6. Eingriffsrelevanz eines Organisationsverbots

Nach diesen Darlegungen zum Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit ist zu prüfen, inwieweit das hoheitliche Verbot einer extremistischen Organisation (Grundverbot) und allfällige zu seiner Sicherung ergriffene Massnahmen in die Vereinigungsfreiheit gemäss Art. 23 BV eingreifen. Dass der Schutzbereich von Art. 23 BV eröffnet ist, setzt zunächst voraus, dass die betroffene Organisation die Merkmale einer Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV erfüllt.[648] Ob eine Organisation extremistische Ziele verfolgt, tut dabei allerdings nichts zur Sache, weil demokratiefeindliche Vereinigungszwecke die Anwendbarkeit von Art. 23 BV wie gezeigt nicht ausschliessen.[649]

Das *Grundverbot*[650] greift namentlich in den zentralen Anspruch auf Aufrechterhaltung und selbstbestimmte Auflösung der betroffenen Organisation

645 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 275 Rz. 15 ff.; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 15 zu Art. 23 BV; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 22 zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 596 Rz. 21.

646 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 275 Rz. 18; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 15 zu Art. 23 BV.

647 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 604 f.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 276 Rz. 19; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 15 zu Art. 23 BV; SCHIESS RÜTTIMANN, Basler Kommentar BV, N. 26 f. zu Art. 23 BV; BIAGGINI, Handbuch Grundrechte, S. 597 f. Rz. 23 ff.

648 Vgl. dazu oben, 3. Kapitel III.3.

649 Vgl. dazu oben, 3. Kapitel III.4.

650 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel III.3.

ein. Spiegelbildlich tangiert es die Freiheit ihrer Mitglieder, der Vereinigung anzugehören und sie ohne staatlichen Zwang zu verlassen. Betroffen ist auch die Vereinigungsfreiheit von Nichtmitgliedern, indem ihnen der Organisationsbeitritt untersagt wird. Soweit die Organisation Aktivitäten an den Tag legt, zu deren Verfolgung sie sich selbst (für den Fall ihrer Konstituierung als juristische Person) oder ihre Mitglieder als natürliche Personen auch einzeln auf einen grundrechtlichen Anspruch berufen können, stellt das Verbot darüber hinaus einen Eingriff in den Schutzgehalt der Betätigungsfreiheit im Sinne von Art. 23 Abs. 2 BV dar. In Bezug auf extremistische Organisationen stehen dabei die organisierte Ausübung der Meinungs- (Art. 16 BV)[651] und der Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV)[652] im Vordergrund: Die Betätigungsfreiheit extremistischer Organisationen wird durch das Grundverbot insoweit tangiert, als ihr die organisierte Ausübung der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit untersagt wird, indem etwa propagandistische Aktionen oder die Abhaltung von organisationsinternen Treffen nicht mehr zulässig sind.

Neben dem Grundverbot greifen auch die *Sicherungsmassnahmen* in die Vereinigungsfreiheit ein. Das gilt zunächst, soweit es um das *Verbot von Ersatzorganisationen*[653] oder die *Beseitigung materieller Grundlagen der Organisation*[654] geht: Das Verbot von Ersatzorganisationen ist als direkter Eingriff in die Vereinigungsfreiheit zu qualifizieren, indem es unmittelbar das Recht beschränkt, sich unter freier Bestimmung von Ziel und Zweck zu einer neuen Vereinigung zusammenzuschliessen, die der Weiterführung von Aktivitäten der verbotenen Organisation gewidmet ist. Staatliche Handlungen, die einer Organisation die materiellen Grundlagen entziehen, betreffen sodann den Schutzgehalt der Betätigungsfreiheit im Sinne von Art. 23 Abs. 2 BV. In Verbindung mit der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV)[655] verleiht Letztere das vereinigungsbezogene Recht auf Bewahrung allen Eigentums, das der Aufrechterhaltung der Organisationstätigkeit dient.

Weniger offensichtlich ist der Eingriffscharakter eines *Verbots von Unterstützungshandlungen*. Nach dem eingangs erörterten Verständnis bezieht sich ein Verbot von Unterstützungshandlungen nicht auf Aktivitäten, die der Organisation selber zuzurechnen sind.[656] Damit liegt auch kein unmittelbarer Eingriff in den Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit vor. Die unmittelbare

651 Vgl. dazu oben, 3. Kapitel II.3.b)bb).

652 Vgl. dazu unten, 3. Kapitel IV.1.c).

653 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel III.4.c)bb).

654 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel III.4.c)ee).

655 Vgl. dazu unten, 3. Kapitel IV.3.

656 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel III.4.c)cc).

Einwirkung staatlichen Handelns auf einen grundrechtlich geschützten Bereich bildet allerdings keine Voraussetzung für das Vorliegen eines Grundrechtseingriffs.[657] Sofern eine staatliche Massnahme in hinreichend engem Kausalbezug mit privaten Folgehandlungen steht, die eine effektive Wahrnehmung von Grundrechten erschweren oder verunmöglichen, liegt nach der Lehre ein mittelbarer Grundrechtseingriff vor.[658] Ein Verbot von Unterstützungshandlungen kann die Entfaltung und den Fortbestand einer Organisation beeinträchtigen, indem sie eine Unterstützung der Organisation durch externe Personen verhindert. Dadurch können der Organisation zentrale Existenzgrundlagen entzogen werden, etwa indem ihr der Zugang zu Räumlichkeiten für Versammlungen verweigert oder keine Kommunikationsinfrastruktur zur Verfügung gestellt wird. Obwohl es nicht unmittelbar auf die vom Grundverbot betroffenen Träger der Vereinigungsfreiheit einwirkt, hat ein Verbot von Unterstützungshandlungen demnach einen Eingriff in den Schutzbereich von Art. 23 BV zur Folge.[659]

Als Eingriff in die Vereinigungsfreiheit zu qualifizieren ist auch *die strafrechtliche Absicherung*[660] eines Organisationsverbots und der zugehörigen Sicherungsmassnahmen. Die üblichen strafrechtlichen Sanktionen wie Freiheits- oder Geldstrafen als solche tangieren den Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit im Sinne von Art. 23 BV zwar nicht direkt. Die Strafdrohung dient aber dazu, die Bereitschaft zur Befolgung von staatlich auferlegten Pflichten zu erhöhen, die die Vereinigungsfreiheit nach den vorstehenden Überlegungen ihrerseits unmittelbar oder mittelbar beschränken, sowie bereits begangene Verletzungen solcher Pflichten mit den Mitteln des Strafrechts zu sanktionieren. Für den Grundrechtsträger stellt die Aussicht auf eine Strafverfolgung bei Ausübung seines Rechts objektiv einen unzumutbaren Nachteil dar.[661] Somit zieht die Strafdrohung in gleicher Weise wie bereits die mit ihr bewehrten Pflichten eine Einschränkung der Vereinigungsfreiheit im Sinne von Art. 23 BV nach sich. Soweit es beim Verbot einzelner Organisationen bleibt, ist der Kerngehalt der Vereinigungsfreiheit (vgl. Art. 23 i.V.m. Art. 36 Abs. 4 BV) hingegen nicht tangiert.

657 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 138 f. Rz. 347 ff.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 93 Rz. 27 ff.; SCHEFER, Beeinträchtigung, S. 34 ff.; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 18 zu Art. 36 BV.

658 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 18 zu Art. 36 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 138 Rz. 347; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 156 Rz. 35.

659 Ähnlich STÄHLI, Verbot, S. 135 Rz. 317.

660 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel III.4.c)ff).

661 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 138 Rz. 346.

IV. Weitere Grundrechte

Im Zusammenhang mit dem Verbot einer extremistischen Organisation nehmen die soeben diskutierte Meinungs- (vgl. Art. 16 BV) und die Vereinigungsfreiheit (vgl. Art. 23 BV) eine prominente Stellung ein. Weitere Grundrechte, die durch ein Organisationsverbot tangiert werden können, sind die Versammlungs- (vgl. Art. 22 BV)[662] sowie die Glaubens- und Gewissensfreiheit (vgl. Art. 15 BV).[663] Wie zu zeigen sein wird, greift ein Verbot von extremistischen Organisationen bzw. die zu seiner Sicherung ergriffenen Massnahmen weiter auch in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV)[664] und die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 [i.V.m. Art. 31] BV)[665] sowie den verfassungsrechtlichen Schutz der Persönlichkeit (Art. 10 und Art. 13 Abs. 1 BV)[666] ein. Soweit erforderlich, ist auf den Schutzbereich dieser Grundrechte im Folgenden daher ebenfalls kurz einzugehen.

1. Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV)

a) Gegenstand und Bedeutung der Norm

Bei der Prüfung, inwieweit das Verbot einer extremistischen Organisation grundrechtliche Schutzbereiche tangiert, ist auch die Versammlungsfreiheit im Sinne von Art. 22 BV von Bedeutung. Gemäss Absatz 1 dieser Bestimmung «ist die Versammlungsfreiheit gewährleistet». Nach Absatz 2 hat jede Person das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben. Wie die Meinungs- und Vereinigungsfreiheit weist auch die Versammlungsfreiheit eine spezifisch persönlichkeitsbezogene und eine demokratische Funktion auf. Sie schützt einerseits das grundlegende menschliche Bedürfnis nach Zusammengehörigkeit und Solidarität. Andererseits gewährleistet die Versammlungsfreiheit den unmittelbaren Austausch in der und als Gruppe zwecks gesellschaftlicher und politischer Meinungsbildung.[667]

---

662 Vgl. unten, 3. Kapitel IV.1.

663 Vgl. unten, 3. Kapitel IV.2.

664 Vgl. unten, 3. Kapitel IV.3.

665 Vgl. unten, 3. Kapitel IV.4.

666 Vgl. unten, 3. Kapitel IV.5.

667 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 1 zu Art. 22 BV; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 5 ff. zu Art. 22 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 261 Rz. 4; ZIMMERLI, Handbuch Grundrechte, S. 474 Rz. 1; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 7 zu Art. 22 BV.

b) Persönlicher Schutzbereich

Als Träger der Versammlungsfreiheit im Vordergrund stehen zunächst einmal natürliche Personen.[668] Juristische Personen können sich jedenfalls dann auf die Versammlungsfreiheit berufen, wenn sie Versammlungen organisieren.[669] Dasselbe Recht soll ihnen zustehen, soweit sie natürliche Personen als ihre Vertreter an Versammlungen entsenden, die von Dritten organisiert werden.[670] In den persönlichen Schutzbereich der Versammlungsfreiheit fallen somit einerseits die Mitglieder einer verbotenen Organisation. Sofern sie über eigene Rechtspersönlichkeit verfügt, kann sich andererseits aber auch die verbotene Organisation selbst auf die Versammlungsfreiheit berufen.

c) Sachlicher Schutzbereich

aa) Schutzobjekt: Versammlungen

(1) Elemente des Versammlungsbegriffs

Schutzobjekt von Art. 22 BV sind Versammlungen. In *persönlicher Hinsicht* bedarf es für eine Versammlung im Sinne von Art. 22 BV mindestens zweier Personen, die physisch anwesend sind.[671] Der Teilnehmerkreis kann dabei offen oder geschlossen sein.[672] Keine hohen Anforderungen an grundrechtlich geschützte Versammlungen bestehen auch in *zeitlicher Hinsicht*. Eine Versammlung kann nur kurz oder auch lange Bestand haben; ihre Dauer stellt für den grundrechtlichen Schutz kein entscheidendes Kriterium dar.[673] In *räumlicher Hinsicht* erfasst Art. 22 BV sowohl statische, vor Ort verharrende, als auch sich fortbewegende, dynamische Versammlungen. Ob das Zusammentreffen in privaten Räumlichkeiten oder in der Öffentlichkeit stattfindet, ist für die

668 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 10 zu Art. 22 BV; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 49 zu Art. 22 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 261 Rz. 5; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 576 f.; ZIMMERLI, Handbuch Grundrechte, S. 479 Rz. 16.

669 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 10 zu Art. 22 BV; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 50 zu Art. 22 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 261 Rz. 5; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 576 f.; ZIMMERLI, Handbuch Grundrechte, S. 479 Rz. 16; Urteile des Bundesgerichts 1C_502/2015 vom 18. Januar 2017 E. 1.2 (nicht publ. in: BGE 143 I 147); 1C_35/2015 vom 28. Oktober 2015 E. 1 und 2.

670 Vgl. ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 50 zu Art. 22 BV.

671 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 3 zu Art. 22 BV; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 13 und N. 16 zu Art. 22 BV; ZIMMERLI, Handbuch Grundrechte, S. 477 Rz. 10 und S. 478 Rz. 15; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 8 zu Art. 22 BV.

672 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 3 zu Art. 22 BV; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 14 zu Art. 22 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 263 Rz. 10.

673 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 3 zu Art. 22 BV; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 13 zu Art. 22 BV; ZIMMERLI, Handbuch Grundrechte, S. 476 Rz. 9.

Schutzwürdigkeit der Versammlung grundsätzlich unerheblich.[674] In *sachlicher Hinsicht* zeichnen sich grundrechtlich geschützte Versammlungen im Sinne von Art. 22 BV hauptsächlich durch drei Merkmale aus: Sie müssen erstens einen minimalen Organisationsgrad aufweisen, zweitens einem gemeinsamen Zweck dienen und drittens friedlich bleiben.[675] An dieser Stelle interessiert in erster Linie, ob Versammlungen mit einem demokratiefeindlichen Zweck ebenfalls zum Schutzobjekt von Art. 22 BV zählen und was im Rahmen der Versammlungsfreiheit unter dem Friedlichkeitsvorbehalt zu verstehen ist.

(2) Versammlungen mit extremistischem Zweck

Versammlungen im Sinne von Art. 22 BV kennzeichnen sich dadurch, dass ihnen eine gemeinsame Zweckverfolgung der Teilnehmer zugrunde liegt.[676] Abzustellen ist dabei auf das gemeinsam verfolgte Anliegen der Teilnehmer, sich untereinander oder mit der Öffentlichkeit auszutauschen. Um in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit zu fallen, kann das Zusammentreffen nach dem Bundesgericht einem «weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden, -äussernden oder -austauschenden Zweck»[677] dienen. Nach Massgabe der persönlichkeitsbezogenen Funktion der Versammlungsfreiheit lässt das Bundesgericht für den grundrechtlichen Schutz von Versammlungen auch «freundschaftliche oder unterhaltende Absichten oder die Pflege von persönlichen Kontakten»[678] genügen. Dieser weit zu verstehende Versammlungsbegriff spricht dafür, dass grundsätzlich auch solche Zusammenkünfte in den Schutzbereich von Art. 22 BV fallen, die dem Austausch demokratiefeindlicher Ideen dienen.

Unter Berücksichtigung von Wortlaut, Entstehungsgeschichte und systematischer Stellung von Art. 22 BV drängt sich keine engere Auslegung des Versammlungsbegriffs auf.[679] Der Wortlaut von Art. 22 BV gibt keine Hinweise darauf, dass Versammlungen mit bestimmten Inhalten der grundrechtliche Schutz verwehrt ist. Aus der Botschaft zur BV ergibt sich zudem ausdrücklich,

674 HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 3 zu Art. 22 BV; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 14 zu Art. 22 BV; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 578 f.

675 Ähnlich KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 262 ff. Rz. 6 ff.; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 9 ff. zu Art. 22 BV.

676 Vgl. ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 12 zu Art. 22 BV; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 5 zu Art. 22 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 262 Rz. 6.

677 BGE 143 I 147 E. 3.1 S. 151; 132 I 256 E. 3 S. 258 f.; vgl. auch HERTIG, Basler Kommentar, N. 5 zu Art. 22 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 262 Rz. 7 ff.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 580; ZIMMERLI, Handbuch Grundrechte, S. 477 Rz. 13; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 4 zu Art. 22 BV.

678 BGE 132 I 49 E. 5.3 S. 57.

679 Vgl. ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 22 BV.

dass der Inhalt der im Rahmen einer Versammlung ausgetauschten Meinungen keinen Einfluss auf den grundrechtlichen Schutz der Zusammenkunft hat.[680] Eine Versammlung kann demnach auch dem Austausch extremistischer Standpunkte dienen. Dasselbe Resultat ergibt sich aus einem systematischen Blickwinkel. Als Grundtatbestand der Kommunikationsgrundrechte nimmt dabei die Meinungsfreiheit im Sinne von Art. 16 BV eine entscheidende Rolle ein. Deren Schutzobjekt ist wie gezeigt massgeblich vom Grundsatz der Inhaltsneutralität geprägt, sodass auch demokratiefeindliche Ansichten in den Schutzbereich von Art. 16 BV fallen.[681] Der Grundsatz der Inhaltsneutralität, den es im Rahmen von Art. 16 BV als kommunikationsgrundrechtlichen Grundtatbestand zu beachten gilt, strahlt dabei auf die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) aus.[682] Bei dieser Ausgangslage fallen auch Versammlungen in den Schutzbereich von Art. 22 BV, in deren Rahmen extremistische Standpunkte geäussert werden.[683]

(3) Friedlichkeitsvorbehalt

Der sachliche Schutzbereich von Art. 22 BV steht ferner unter dem Vorbehalt der *Friedlichkeit*. Zwar enthält die Verfassungsbestimmung diesbezüglich keine ausdrückliche Einschränkung. Aus der Botschaft ergibt sich aber, dass die Versammlungsfreiheit «nur für friedliche Versammlungen und Demonstrationen»[684] angerufen werden kann.[685] Der Friedlichkeitsvorbehalt führt dazu, dass der Grundrechtsschutz für unfriedliche Versammlungen gar nicht erst greift und ihre Auflösung oder ihr Verbot am Schutzbereich von Art. 22 BV vorbeigeht.[686]

Unter dem Blickwinkel des Friedlichkeitsvorbehalts ist das Schutzobjekt von Art. 22 BV danach abzugrenzen, ob die fragliche Versammlung gewaltlos verläuft. Soweit eine Versammlung gewalttätige Zielsetzungen verfolgt, ist

680 Vgl. Botschaft BV 1999, S. 166.

681 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.a)cc).

682 In diesem Sinne auch KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 454; WYSS, Appell, S. 400 f.; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 22 BV.

683 Vgl. auch ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 28 zu Art. 22 BV; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 586; ähnlich UEBERSAX, Liberté, S. 36; a.M. wohl RÜESCH, Versammlungsfreiheit, S. 179 ff. (relativierend aber S. 185).

684 Botschaft BV 1999, S. 166.

685 Vgl. auch HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 8 f. zu Art. 22 BV; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 18 ff. zu Art. 22 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 263 f. Rz. 12 ff.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 582 ff.; BGE 143 I 147 E. 3.2 S. 152.

686 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 8 zu Art. 22 BV; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 18 zu Art. 22 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 264 Rz. 17; ZIMMERLI, Handbuch Grundrechte, S. 477 Rz. 14; KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 423 f.; ähnlich UEBERSAX, Liberté, S. 36.

das nicht der Fall.[687] Entsprechend besteht kein grundrechtlicher Schutz für Versammlungen, deren Teilnehmer sich überwiegend oder gesamthaft gewalttätig verhalten.[688] Für die Frage, was unter gewalttätigem Verhalten an Versammlungen zu verstehen ist, kann dabei grundsätzlich auf die Abgrenzung des Schutzbereichs von Art. 16 BV (Meinungsfreiheit) verwiesen werden. In Grenzfällen ist eine Versammlung demnach dem Schutz von Art. 22 BV zu unterstellen.[689]

Bloss im Umfeld einer Versammlung stattfindende, vereinzelte Gewalttätigkeiten genügen sodann nicht, um ihr den friedlichen Charakter und den grundrechtlichen Schutz zu nehmen. Vielmehr müssen die Gewalt ausübenden Personen der in Frage stehenden Versammlung tatsächlich zugerechnet werden können, was nur dann der Fall ist, wenn sie als Organisatoren oder Teilnehmer der Versammlung zu qualifizieren sind. Weiter müssen die Gewalttätigkeiten der Versammlung geradezu ihr charakteristisches Gepräge verleihen, damit ihr die Friedlichkeit abhandenkommt.[690] Zu weit geht daher das Bundesgericht, wenn es rechtswidrige Handlungen im Allgemeinen genügen lässt, damit die Friedlichkeit einer Versammlung und ihr grundrechtlicher Schutz entfallen.[691] Das gilt erst recht, soweit es die Rechtswidrigkeit eines Verhaltens auf Normen unterhalb der Verfassungsstufe zurückführt, da es in diesem Fall eine gesetzeskonforme Verfassungsauslegung vornimmt, die der rechtlichen Stufenordnung zuwiderläuft.[692]

Mit Blick auf den Friedlichkeitsvorbehalt gelten für Versammlungen, die der Kundgabe von extremistischen Ansichten dienen, weder leichtere noch strengere Anforderungen. Zusammenkünften von Personen mit extremistischen Einstellungsmustern mag der grundrechtliche Schutz mangels Friedlichkeit zwar vielleicht *häufiger* abzusprechen sein als anderen Versammlungen, aber jedenfalls nicht *eher:* Das Ausmass an Gewalttätigkeiten, das den grundrechtlichen Schutz für eine Versammlung entfallen lässt, bleibt in

687 Vgl. ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 19 zu Art. 22 BV; HERTIG, Basler Kommentar, N. 8 zu Art. 22 BV.

688 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 265 Rz. 18.

689 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.b)bb)(3).

690 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar, N. 8 zu Art. 22 BV; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 21 zu Art. 22 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 265 Rz. 18; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 585.

691 So aber BGE 143 I 147 E. 3.2 S. 152; 132 I 256 E. 3 S. 259; wie hier krit. auch HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 8 zu Art. 22 BV; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 20 zu Art. 22 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 264 Rz. 17; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 583 f.

692 Vgl. KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 423; ähnlich zur Vereinigungsfreiheit ERRASS, St. Galler Kommentar, N. 6 zu Art. 23 BV.

beiden Fällen dasselbe. Nur die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Gewalttätigkeiten kommt, ist womöglich eine andere.

bb) Einzelne Schutzgehalte

Die wichtigsten Teilgehalte der Versammlungsfreiheit sind in Art. 22 Abs. 2 BV ausdrücklich festgehalten. Demnach hat jede Person das Recht, Versammlungen zu organisieren, an Versammlungen teilzunehmen oder Versammlungen fernzubleiben.

Die Freiheit, Versammlungen zu veranstalten (Veranstaltungs- bzw. Organisationsfreiheit), umfasst zunächst ganz grundlegend das Recht, zu Versammlungen aufzurufen und die Modalitäten in Bezug auf ihren Ort, die Zeit, ihre Dauer und Auflösung festzulegen. Ebenfalls unter dem Schutz der Versammlungsfreiheit steht das Recht, den Ablauf, den Inhalt und die an der Versammlung zu zeigenden Verhaltensweisen nach eigenen Vorstellungen zu gestalten.[693] Im vorliegenden Zusammenhang ist dabei namentlich von Bedeutung, dass es den Grundrechtsträgern freisteht, die Versammlungsinhalte zu bestimmen. Insbesondere schützt die Versammlungsfreiheit nach dem bereits Dargelegten auch den Austausch und die Kundgabe extremistischer Standpunkte.[694] Dabei dürfen sich die Versammlungsteilnehmer sämtlicher Verhaltensweisen bedienen, die von der Meinungsfreiheit im Sinne von Art. 16 BV geschützt sind. Fällt eine bestimmte Kommunikationsform in den Schutzbereich von Art. 16 BV, ist sie somit auch im Rahmen der Versammlungsfreiheit schutzberechtigt.[695] In einem weiteren Teilgehalt verankert die Versammlungsfreiheit nach Art. 22 Abs. 2 BV das Recht, an Versammlungen teilzunehmen (Teilnahmefreiheit). Gewährleistet sind der räumliche Zugang zur und das Verbleiben in der Versammlung, aber auch der Anspruch, den Versammlungsort unbehelligt wieder zu verlassen.[696] Von keiner besonderen Bedeutung ist im vorliegenden Zusammenhang die negative Ausprägung der Versammlungsfreiheit, also der Anspruch, einer Versammlung fernzubleiben.[697]

---

693 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar, N. 11 zu Art. 22 BV; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 25 zu Art. 22 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 265 f. Rz. 22; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 586.

694 Vgl. ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 28 zu Art. 22 BV, MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 586; in diesem Sinne wohl auch KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 454; vgl. auch oben, 3. Kapitel IV.1.c)aa)(2).

695 Vgl. dazu oben, 3. Kapitel II.3.b)bb).

696 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar, N. 11 zu Art. 22 BV; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 31 zu Art. 22 BV; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 586 f.

697 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar, N. 11 zu Art. 22 BV; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 32 zu Art. 22 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 265 f. Rz. 22; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 587.

d) Kerngehalt

Gemäss Art. 36 Abs. 4 BV ist der Kerngehalt der Versammlungsfreiheit unantastbar. Zum Kerngehalt zählt die Versammlung als Rechtsinstitut, sodass der Gesetzgeber nicht generell untersagen darf, sich zu versammeln.[698] Den Kerngehalt von Art. 22 BV in ähnlicher Weise verletzten würde auch eine systematische, vorgängige oder nachträgliche Inhaltskontrolle jener Themen, die Gegenstand von Versammlungen sind.[699]

e) Eingriffsrelevanz eines Organisationsverbots

Unter dem Vorbehalt, dass sie friedlich verlaufen, fallen in den Schutzbereich von Art. 22 BV wie gezeigt auch Versammlungen, die dem Austausch oder der Kundgabe extremistischer Ansichten gewidmet sind. Das Verbot einer extremistischen Organisation bewirkt daher in verschiedener Hinsicht eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit: Das *Grundverbot*[700] hat namentlich zur Folge, dass gestützt auf den organisatorischen Zusammenhang keine Versammlungen mehr organisiert und abgehalten werden dürfen; sei es, dass sie bloss der Aufrechterhaltung der Organisation dienen, sei es, dass sie auf die aktive Förderung ihrer Ziele gerichtet sind. Das Grundverbot beschlägt Versammlungen, die lediglich organisationsintern abgehalten werden, aber auch publikumsöffentliche Veranstaltungen der Organisation. Das Grundverbot greift dabei insbesondere in die Teilgehalte der Veranstaltungs- und Teilnahmefreiheit von Art. 22 BV ein, wobei in persönlicher Hinsicht die Organisationsmitglieder und – für den Fall ihrer Konstituierung als juristische Person – die Organisation selbst betroffen sind.

Ebenfalls zu Einschränkungen der Versammlungsfreiheit führen allfällige *Sicherungsmassnahmen* zum Grundverbot: Ein *Verbot von Unterstützungshandlungen*[701] wird regelmässig auch Hilfestellungen bei der Vorbereitung und der Durchführung von Versammlungen betreffen. Es beschränkt die Freiheit, bei der Vorbereitung von Versammlungen der verbotenen Organisation mitzuwirken, auf die sich auch Nichtmitglieder berufen können. Einen Eingriff stellt auch das Verbot dar, *Propaganda* der Organisation zu verbreiten.[702] Es untersagt Versammlungen mit dem Zweck, die Ideen der Organisation in

698 Vgl. ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 40 zu Art. 22 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 267 Rz. 28.

699 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 267 Rz. 28; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 40 zu Art. 22 BV; ZIMMERLI, Handbuch Grundrechte, S. 479 f. Rz. 18.

700 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.

701 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)cc).

702 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)dd).

weitere Kreise zu tragen. In ähnlicher Weise greift ein *Verbot von Ersatzorganisationen*[703] in die Versammlungsfreiheit ein. Es verhindert die Vorbereitung von und die Teilnahme an Zusammenkünften mit dem Zweck, eine neue Organisation zu gründen, die unabhängig vom verbotenen Zusammenschluss an dessen Stelle treten soll. Weiter kann die *Beseitigung materieller Grundlagen*[704] der verbotenen Organisation dazu führen, dass ihr Mittel entzogen werden, die der Vorbereitung und der Durchführung von Versammlungen dienen. Zu denken ist etwa an Liegenschaften, in denen sie Zusammenkünfte abhält, oder an die Gegenstände für die zweckmässige Durchführung von Demonstrationen (z.B. Lautsprecheranlagen, Transparente). Soweit das Grundverbot und die zu seiner Sicherung ergriffenen Massnahmen einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellen, tangiert schliesslich auch ihre *strafrechtliche Bewehrung*[705] den Schutzbereich von Art. 22 BV. Hingegen bleibt der Kerngehalt der Versammlungsfreiheit vom Verbot einer spezifischen Organisation unberührt (vgl. Art. 22 i.V.m. Art. 36 Abs. 4 BV), weil es Versammlungen nicht generell untersagt.

2. Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV)

a) Gegenstand und Bedeutung der Norm

Glaube und Religion weisen transzendentale Bezüge auf.[706] Sie sind deshalb prädestiniert, Vorstellungen von Ordnungssystemen zu transportieren, die mit zentralen Grundlagen der verfassungsmässigen Ordnung im Widerspruch stehen, wie beispielsweise dem Vorrang staatlichen Rechts.[707] Unter diesem Blickwinkel haben religiöse Überzeugungen durchaus Potential, bei ihren Anhängern demokratiefeindliche Tendenzen zu wecken.[708] Entsprechend kann sich die Situation ergeben, dass sich ein Organisationsverbot gegen einen Zusammenschluss mit religiösem Hintergrund richtet. Dabei stellt sich die Frage, ob ein Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit im Sinne von Art. 15 BV vorliegt, deren Schutzbereich hier deshalb ebenfalls zu erörtern ist.

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit verleiht jeder Person das Recht, ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein

703 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)bb).

704 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)ee).

705 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)ff).

706 Vgl. ausführlicher sogleich unten, 3. Kapitel IV.2.c).

707 Vgl. in diesem Sinne auch EHRENZELLER, Handbuch der Grundrechte, S. 303 Rz. 4, der auf die mögliche Radikalisierung von religiösen Gruppierungen hinweist; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 264 ff.; ähnlich SCHÄDLER, Staatsaufgabe, S. 52 und S. 151.

708 Im Ergebnis ähnlich SCHÄDLER, Staatsaufgabe, S. 175.

oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen (vgl. Art. 15 Abs. 1 und 2 BV). Zudem steht es nach Art. 15 Abs. 3 BV jeder Person frei, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen. Umgekehrt darf niemand gezwungen werden, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören, eine religiöse Handlung vorzunehmen oder religiösem Unterricht zu folgen (Art. 15 Abs. 4 BV). Die zentrale Funktion der Religionsfreiheit, wie die Ansprüche im Zusammenhang mit Art. 15 BV ebenfalls bezeichnet werden, ist der Schutz des Einzelnen in der freien Gestaltung seiner Beziehung zum Transzendenten (Freiheitsschutzfunktion).[709] Daneben soll sie die Ausgrenzung von Minderheiten aufgrund ihres Glaubens vermeiden (Integrationsfunktion) und insgesamt den religiösen Frieden sichern (Toleranzgebot).[710]

b) Persönlicher Schutzbereich

Die Ansprüche nach Art. 15 BV stehen ihrer Natur nach in erster Linie natürlichen Personen zu.[711] Juristische Personen fallen grundsätzlich nicht in den Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Für juristische Personen besteht eine Ausnahme, wenn sie selber religiöse oder kirchliche Zwecke verfolgen.[712] Im Zusammenhang mit einem Organisationsverbot können sich demnach sowohl Mitglieder als auch die Organisation selbst auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit berufen; Letztere allerdings nur, wenn sie als juristische Person verfasst ist und sich nach religiösen Zwecken orientiert.

c) Sachlicher Schutzbereich

aa) Schutzobjekte

Das Grundrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit hat nach dem Wortlaut von Art. 15 BV verschiedene Schutzobjekte zum Gegenstand, nämlich den *Glauben* bzw. die Religion, die *weltanschauliche Überzeugung* sowie das *Gewissen*.[713] Allen diesen Schutzobjekten gemein ist, dass sie jedenfalls indirekt

---

709 Vgl. MÜLLER, Religion, S. 56; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 327 Rz. 6; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 251.

710 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 327 Rz. 6; MÜLLER, Religion, S. 57 f.; BGE 142 I 49 E. 3.2 S. 52; krit. zu dieser Funktionentrias BIAGGINI, Kommentar BV, N. 6 ff. zu Art. 15 BV.

711 Vgl. PAHUD DE MORTANGES, Basler Kommentar BV, N. 61 zu Art. 15 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 328 Rz. 10; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 263; CAVELTI/KLEY, St. Galler Kommentar BV, N. 25 zu Art. 15 BV.

712 Vgl. PAHUD DE MORTANGES, Basler Kommentar BV, N. 65 zu Art. 15 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 329 Rz. 11 f.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 263.

713 Vgl. PAHUD DE MORTANGES, Basler Kommentar BV, N. 28 zu Art. 15 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 329 Rz. 13; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 254 ff.

einen Bezug zum Transzendenten aufweisen und auf einer grundlegenden, gesamtheitlichen Deutung der Welt beruhen.[714]

Als Schutzobjekt umfasst der *Glaube* bzw. die *Religion* im Sinne von Art. 15 BV alle Arten von Vorstellungen über die Beziehung des Menschen zum Transzendenten, soweit sie eine grundsätzliche und zusammenhängende Sicht dieses Verhältnisses beinhalten.[715] Dabei kommt es weder auf die historische Verwurzelung einer Glaubensform noch auf ihre zahlenmässige Verbreitung in der Schweiz an.[716] Somit ist auch nicht ausschlaggebend, «ob eine religiöse Überzeugung stark vom Landesüblichen abweicht».[717] Mit der *Weltanschauung* schützt Art. 15 BV nicht zu hinterfragende Überzeugungen betreffend die existenzielle Aufgabe des Menschen,[718] wobei es zur Eröffnung des Schutzbereichs von Art. 15 BV auch hier einer grundlegenden und gesamtheitlichen Deutung der Welt bedarf, die von identitätsstiftender Bedeutung ist.[719] Die ausdrückliche Nennung der Weltanschauung in Art. 15 BV soll in erster Linie deutlich machen, dass das Grundrecht auch die Freiheit schützt, nicht an Gott oder Götter zu glauben.[720] Als drittes Schutzobjekt erfasst Art. 15 BV schliesslich das *Gewissen*. Es ist das Vermögen des Bewusstseins, die eigenen Handlungen als gut oder böse zu werten, und es setzt als innere kritische Instanz dem Leben ethische Massstäbe, die regelmässig auf religiösen Überzeugungen basieren.[721]

Der Schutz von Weltbildern mit Transzendenzbezug, wie ihn Art. 15 BV zum Gegenstand hat, führt mit sich, dass Ordnungsvorstellungen in den

714 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 329 f. Rz. 14 ff.; MÜLLER, Religion, S. 60 ff.; im Hinblick auf den Transzendenzbezug weniger weit gehend wohl MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 258 und S. 259; CAVELTI/KLEY, St. Galler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 15 BV, und EHRENZELLER, Handbuch Grundrechte, S. 307 Rz. 12 f., die unter den Begriffen des Gewissens und der Weltanschauung auch nichtreligiöse Selbstverständnisse verstehen, was nach hier vertretener Auffassung in den Schutzbereich von Art. 16 BV fällt.

715 Vgl. PAHUD DE MORTANGES, Basler Kommentar BV, N. 30 zu Art. 15 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 329 f. Rz. 14; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 254 ff.; je m.H. auf BGE 119 Ia 178 E. 4b S. 183.

716 Vgl. PAHUD DE MORTANGES, Basler Kommentar BV, N. 31 zu Art. 15 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 329 f. Rz. 14 f.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 256; EHRENZELLER, Handbuch Grundrechte, S. 306 Rz. 10.

717 BGE 135 I 79 E. 4.4 S. 84.

718 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 257; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 330 Rz. 16; PAHUD DE MORTANGES, Basler Kommentar BV, N. 32 zu Art. 15 BV.

719 Vgl. EHRENZELLER, Handbuch Grundrechte, S. 307 Rz. 13; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 5 zu Art. 15 BV.

720 Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N. 5 zu Art. 15 BV.

721 Vgl. CAVELTI/KLEY, St. Galler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 15 BV; ähnlich PAHUD DE MORTANGES, Basler Kommentar BV, N. 33 zu Art. 15 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 331 Rz. 19; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 258.

grundrechtlich geschützten Bereich fallen können, die mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Widerspruch stehen. In der Lehre wird zwar geltend gemacht, dass der Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit durch Art. 72 Abs. 3 BV begrenzt wird, der die Wahrung des Religionsfriedens als öffentliche Aufgabe bezeichnet und auch den Grundrechtsträgern gewisse Toleranzpflichten auferlegt.[722] Die daraus abgeleitete Verpflichtung zur gemeinwohlverträglichen Glaubensausübung betrifft aber nicht die Frage, ob ein bestimmtes Weltbild als weltanschauliche Überzeugung im Sinne von Art. 15 BV gilt, sondern vielmehr, ob ein Anspruch auf die Ausübung von darauf basierenden religiösen Praktiken besteht. Letzteres ist nicht eine Frage des Schutzobjekts, sondern des Schutzgehalts von Art. 15 BV.[723] Demokratiefeindliche Weltbilder mit Transzendenzbezug haben demnach ebenfalls am Schutzobjekt von Art. 15 BV teil.[724]

bb) Einzelne Schutzgehalte

(1) Positiver und negativer Teilgehalt

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Art. 15 BV verleiht den Trägern des Grundrechts zunächst den Anspruch auf eine religiös neutrale Behandlung durch den Staat.[725] Namentlich verbietet die Neutralitätspflicht eine staatliche Parteinahme zugunsten oder zulasten einer bestimmten religiösen Orientierung und jede Sonderbehandlung von Angehörigen einer Religion, die einen spezifischen Bezug zu ihrer Glaubensüberzeugung aufweist.[726] Mithin hat der Staat sämtlichen in einer pluralistischen Gesellschaft auftretenden religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen unparteiisch zu begegnen.[727]

Überdacht von dieser Neutralitätspflicht lassen sich die Schutzgehalte der Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Art. 15 BV je in ein Bündel positiver

722 Vgl. SCHÄDLER, Staatsaufgabe, S. 171 f.; ähnlich MÜLLER, Religion, S. 75 f.

723 In diesem Sinne wohl auch SCHÄDLER, Staatsaufgabe, S. 151 f. und S. 170 ff., der das Kriterium der Gemeinwohlverträglichkeit auf religiöse Bedürfnisse bezieht, nicht aber auf die weltanschaulichen Ansichten an sich. Zu den Schutzgehalten von Art. 15 BV sogleich unten, 3. Kapitel IV.2.c)bb).

724 Ähnlich SCHÄDLER, Staatsaufgabe, S. 151; KARLEN, Religionsbegriff, S. 107 f.

725 Vgl. PAHUD DE MORTANGES, Basler Kommentar BV, N. 44 f. zu Art. 15 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 332 Rz. 29; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 269; EHRENZELLER, Handbuch Grundrechte, S. 314 Rz. 29; BGE 123 I 296 E. 4b/bb S. 308.

726 Vgl. BGE 142 I 49 E. 3.5 S. 54.

727 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 332 Rz. 29; für ein inhaltlich ähnliches, aber aus dem Gebot religiöser Toleranz hergeleitetes staatliches Rollenverständnis vgl. MÜLLER, Religion, S. 150 ff.

und negativer Ansprüche gliedern.[728] Der positive Teilgehalt der Glaubens- und Gewissensfreiheit steht hier im Vordergrund und ist zur Hauptsache in Art. 15 Abs. 2 und Abs. 3 BV verankert. Demnach hat jede Person den Anspruch, ihren Glauben frei wählen und alleine oder in Gemeinschaft bekennen zu können (vgl. Art. 15 Abs. 2 BV). Gewährleistet ist weiter das Recht, einer Religionsgemeinschaft beizutreten oder anzugehören und religiösem Unterricht zu folgen (vgl. Art. 15 Abs. 3 BV). Ausfluss von Art. 15 BV ist mithin auch das Recht, eine Religionsgemeinschaft zu gründen.[729]

(2) Betätigungsfreiheit

Die Freiheit, den eigenen Glauben im Sinne von Art. 15 Abs. 2 BV zu bekennen, schützt auch die Verbreitung des eigenen Glaubens, die Kritik an anderen religiösen Auffassungen und die Möglichkeit, den eigenen Glauben allein oder gemeinsam mit Gleichgesinnten zu praktizieren.[730] Dabei ist es den Grundrechtsträgern grundsätzlich unbenommen, ihr ganzes Verhalten nach den Lehren ihres Glaubens auszurichten und ihren inneren Glaubensüberzeugungen gemäss zu handeln.[731] In diesem Rahmen verleiht Art. 15 BV einen Anspruch auf Vornahme aller Formen von Kultushandlungen,[732] was in der Literatur mitunter als (religiöse) Betätigungsfreiheit bezeichnet wird.[733] Die Grenzen dieser religiösen Betätigungsfreiheit abzustecken, fällt allerdings nicht leicht, zumal das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung betont, dass staatliche Organe bei der Prüfung von Glaubensinhalten Zurückhaltung üben und von der religiösen Überzeugung der Betroffenen auszugehen haben.[734] Eine Verhaltensweise fällt danach in den Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit, wenn ein Grundrechtsträger glaubhaft darlegen kann,

728 Vgl. PAHUD DE MORTANGES, Basler Kommentar BV, N. 34 f. zu Art. 15 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 331 f. Rz. 23 ff.; EHRENZELLER, Handbuch Grundrechte, S. 309 Rz. 16.

729 Vgl. EHRENZELLER, Handbuch Grundrechte, S. 311 Rz. 21; vgl. zum Verhältnis von Art. 15 BV und Art. 23 BV (Vereinigungsfreiheit) oben, 3. Kapitel III.4.c)bb)(3).

730 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 259 f. und S. 261 f.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 331 f. Rz. 23 ff.; EHRENZELLER, Handbuch Grundrechte, S. 308 Rz. 14; PAHUD DE MORTANGES, Basler Kommentar BV, N. 35 zu Art. 15 BV.

731 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 331 Rz. 24; BGE 142 I 49 E. 3.4 S. 54; 119 Ia 178 E. 4c S. 184.

732 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 331 Rz. 23 f.; EHRENZELLER, Handbuch Grundrechte, S. 308 f. Rz. 14 ff.

733 Vgl. PAHUD DE MORTANGES, Basler Kommentar BV, N. 35 zu Art. 15 BV; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 261 f.; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 7 f. zu Art. 15 BV.

734 Vgl. BGE 142 I 49 E. 5.2 S. 62 mit Hinweisen; ähnlich KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 336 f. Rz. 48; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 270; EHRENZELLER, Handbuch Grundrechte, S. 315 Rz. 30.

dass sie unmittelbaren Ausdruck seiner religiösen Überzeugung bildet. Entsprechend bestimmt sich der Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit als Bekenntnisfreiheit im Sinne von Art. 15 Abs. 2 BV massgeblich nach subjektiven Kriterien.[735]

(3) Grenzen der Betätigungsfreiheit

Nach Massgabe dieser Rechtsprechung geht die Glaubens- und Gewissensfreiheit in ihrem Teilgehalt der Betätigungsfreiheit weiter als die Vereinigungsfreiheit gemäss Art. 23 BV. Letztere vermittelt nach hier vertretener Auffassung keine allgemeine Betätigungsfreiheit, sondern schützt in erster Linie die Freiheit, sich gemeinsam mit anderen zu organisieren. Darüber hinaus ist die konkrete Betätigung einer Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV grundrechtlich nur geschützt, wenn sie in den sachlichen Schutzbereich eines anderen Grundrechts fällt.[736] Demgegenüber kann die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Glaubens- und Gewissensfreiheit zum Ergebnis führen, dass zahlreiche Verhaltensweisen unter dem Schutz der Glaubens- und Gewissensfreiheit stehen, solange deren Protagonisten überzeugend dartun, dass sie auf ihre gesamtheitliche Weltsicht mit transzendentalem Bezug zurückzuführen sind.

In Vergangenheit und Gegenwart finden sich nun freilich zuhauf Beispiele für Verhaltensweisen, bei denen die Akteure zwar auf religiöse Motive rekurrierten, die nach dem Verständnis des Verfassungsgebers – und insoweit eben doch aus *objektiver* Sicht – den Schutz der Glaubens- und Gewissensfreiheit aber trotzdem kaum verdienen.[737] Die Ausklammerung klarer Fälle aus dem Schutzbereich von Art. 15 BV bietet dabei keine grossen Schwierigkeiten. Namentlich findet die religiöse Betätigungsfreiheit jedenfalls bei der Anwendung von Gewalt bereits auf der Ebene des Schutzbereichs ihre Grenze, zumal es sich bei der Wahrung des Religionsfriedens wie erwähnt um ein ausdrücklich anerkanntes Verfassungsinteresse handelt (vgl. Art. 72 Abs. 2 BV), das zur gemeinwohlverträglichen Grundrechtsausübung verpflichtet.[738] Entsprechend erfährt auch die auf religiösen Überzeugungen basierende, gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung gerichtete Gewalt keinen grundrechtlichen Schutz durch Art. 15 BV.

735 Vgl. BGE 142 I 49 E. 5.2 S. 62; Urteil 2C_546/2018 vom 11. März 2019 E. 4.3, je mit Hinweisen; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 329 Rz. 14 f.; CAVELTI/KLEY, St. Galler Kommentar BV, N. 10 zu Art. 15 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 8 zu Art. 15 BV; zu Recht kritisch MÜLLER, Religion, S. 66 f.

736 Vgl. oben, 3. Kapitel III.5.c).

737 Vgl. zu dieser Problematik SCHÄDLER, Staatsaufgabe, S. 151 ff.

738 Vgl. SCHÄDLER, Staatsaufgabe, S. 175, zum religiösen Frieden als staatliches Schutzobjekt.

d) Kerngehalt

Nach Art. 36 Abs. 4 BV ist der Kerngehalt der Glaubens- und Gewissensfreiheit unantastbar. Dazu zählt nach überwiegender Auffassung jedenfalls die Freiheit zu glauben, nicht zu glauben und in jedem Zeitpunkt seine weltanschauliche Überzeugung zu ändern. Der Staat darf in dieses ‹forum internum› nicht zwangsweise eingreifen. Als unzulässig erweist sich vor diesem Hintergrund auch jede Form staatlichen Zwangs zu einem Verhalten, das Ausdruck einer religiösen Überzeugung ist.[739]

e) Eingriffsrelevanz eines Organisationsverbots

Die Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 15 BV schützt, wie gezeigt, auch die organisierte Ausübung des Grundrechts. Ausserdem erfasst sie Glaubensrichtungen, deren Inhalte mit der geltenden staatlichen Ordnung in zentralen Punkten unvereinbar und insoweit als extremistisch zu qualifizieren sind. Werden staatliche Verbotsmassnahmen gegen Organisationen ergriffen, die neben solchen extremistischen Zügen auch eine religiöse Ausrichtung aufweisen, tangieren sie den Schutzbereich von Art. 15 BV in mehrfacher Weise:

Das *Grundverbot*[740] verpflichtet zur Auflösung der betroffenen religiösen Vereinigung. Damit greift es namentlich in das Recht auf organisierte Glaubensausübung als Teilgehalt von Art. 15 BV ein. Das Treffen von Anstalten, die einer Aufrechterhaltung der konkreten religiösen Gemeinschaft dienen, ist gestützt auf das Grundverbot zu unterlassen. In ihren Rechten beschränkt das Grundverbot in erster Linie die Mitglieder, die ihre Zugehörigkeit zur Organisation aufgeben müssen, in deren Rahmen sie ihren Glauben gemeinsam ausgeübt haben. Vom Grundverbot nicht erfasst wird hingegen die Praktizierung des Glaubens ausserhalb der betroffenen Organisationsstrukturen; solche Verhaltensweisen werden unter Umständen von entsprechenden Sicherungsmassnahmen erfasst. Neben der Glaubens- und Gewissensfreiheit der Mitglieder tangiert das Grundverbot auch die grundrechtlichen Ansprüche von Nichtmitgliedern, denen ein Beitritt zur religiösen Vereinigung untersagt wird. Soweit sie über juristische Persönlichkeit verfügt, greift das Grundverbot schliesslich auch in die Glaubens- und Gewissensfreiheit der religiösen Organisation selbst ein.

---

739 Vgl. CAVELTI/KLEY, St. Galler Kommentar BV, N. 32 zu Art. 15 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 20 zu Art. 15 BV; PAHUD DE MORTANGES, Basler Kommentar BV, N. 108 zu Art. 15 BV; EHRENZELLER, Handbuch Grundrechte, S. 323 f. Rz. 51; BGE 135 I 79 E. 5.1 S. 84 f. Weitergehend schlagen KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 340 Rz. 67 und Rz. 69, sowie MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 267 ff., den Absatz 4 von Art. 15 BV insgesamt dem Kerngehalt des Grundrechts zu.

740 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.

Eingriffe in den Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit können des Weiteren durch allfällige *Sicherungsmassnahmen* zum Grundverbot bewirkt werden. Mit einem *Verbot von Ersatzorganisationen*[741] wird die grundrechtlich geschützte Bildung von Religionsgemeinschaften verhindert, die in Zweck und Funktion mit der verbotenen Organisation übereinstimmen. Ein *Verbot von Unterstützungshandlungen*[742] führt zu einem Grundrechtseingriff, soweit es Tätigkeiten betrifft, die aus religiöser Überzeugung erfolgen. Zu denken ist etwa an die auf Glaubenssätzen beruhende Ausrichtung von Spenden zugunsten der verbotenen Organisation. Ein *Propagandaverbot*[743] schränkt die Verbreitung von deren religiösen Lehren ein. Falls sie die religiöse Betätigung der Organisation behindert, liegt sodann auch mit der *Beseitigung von materiellen Grundlagen*[744] der Zielorganisation ein Eingriff in Art. 15 BV vor. Zumindest mittelbar stellt schliesslich auch die *strafrechtliche Absicherung*[745] von derartigen Massnahmen einen Grundrechtseingriff dar. Nicht verletzt von solchen Massnahmen wird demgegenüber der Kerngehalt von Art. 15 BV, da durch ein Organisationsverbot niemand zu einer religiösen Verhaltensweise gezwungen wird und auch kein Eingriff in den inneren Bereich der Religionsfreiheit stattfindet.

3. Eigentumsgarantie (Art. 26 BV)

Ein Verbot von extremistischen Organisationen kann weiter die Eigentumsgarantie tangieren. Die Bundesverfassung gewährleistet das Eigentum nach Art. 26 Abs. 1 BV. Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden gemäss Art. 26 Abs. 2 BV voll entschädigt. Der Betriff des Eigentums im Sinne von Art. 26 BV ist dabei verfassungsautonom auszulegen. Er beinhaltet nicht bloss zivilrechtliches Eigentum im Sinne von Art. 641 ff. ZGB, sondern auch weitere Ansprüche wie namentlich beschränkte dingliche Rechte, den Besitz, obligatorische Rechte und Immaterialgüterrechte.[746] Folglich erstreckt sich der sachliche Schutzbereich von Art. 26 BV

741 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)bb).

742 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)cc).

743 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)dd).

744 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)ee).

745 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)ff).

746 Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 19 zu Art. 26 BV; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 1013 ff.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 350 f. Rz. 10 f.; VALLENDER/HETTICH, St. Galler Kommentar BV, N. 15 und N. 20 zu Art. 26 BV; zur Diskussion über die Reichweite des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 6 ff. zu Art. 26 BV, und VALLENDER/HETTICH, St. Galler Kommentar BV, N. 13 f. zu Art. 26 BV; je mit Hinweisen.

auch auf Kontoguthaben.[747] Im Hinblick auf dieses Schutzobjekt vermittelt Art. 26 BV den Grundrechtsträgern insbesondere den Anspruch, dass nicht in den Bestand ihrer Rechte eingegriffen wird (Bestandesgarantie). Sie haben das Recht, ihr Eigentum zu bewahren, zu nutzen und frei darüber zu verfügen.[748] Neben dem Entzug von Eigentumsrechten stellt auch die Einschränkung von Nutzungsbefugnissen einen Eingriff in den Schutzgehalt der Bestandesgarantie dar.[749]

Beschränkungen der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) können sich im Umfeld des Verbots einer extremistischen Organisation hauptsächlich in drei Punkten ergeben: Das Grundverbot[750] und allfällige Sicherungsmassnahmen[751] schränken einerseits die Nutzung von Eigentum ein, indem sie die weitere Verwendung von Gegenständen und Vermögenswerten durch und für die Organisation untersagen. Andererseits können Sicherungsmassnahmen, die auf eine Beseitigung materieller Grundlagen der Organisationstätigkeit abzielen,[752] zu einem Verlust von Eigentums- und Vermögensrechten führen, etwa indem Propagandamaterial beschlagnahmt oder Kontoguthaben eingezogen werden. Schliesslich ist denkbar, dass es im Rahmen einer strafrechtlichen Absicherung[753] der sich aus einem Organisationsverbot und allfälligen Sicherungsmassnahmen ergebenden Pflichten zur Verhängung von Geldstrafen kommt, die ebenfalls als Eingriffe in die Eigentumsgarantie zu betrachten sind.

4. Persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 [i.V.m. Art. 31] BV)

Aus einer grundrechtlichen Perspektive ist im Zusammenhang mit einem Verbot extremistischer Organisationen weiter die persönliche Freiheit zu beachten. Garantiert wird die persönliche Freiheit durch Art. 10 Abs. 2 BV. Zur persönlichen Freiheit zählt namentlich das Recht auf Bewegungsfreiheit, die jeder Person den Anspruch verleiht, sich nach ihrem Willen und

747 Vgl. BGE 141 I 20 E. 6 S. 30; Urteil 2C_721/2012 vom 27. Mai 2013 E. 6.2 (nicht publ. in: BGE 139 II 384).

748 Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 43 zu Art. 26 BV; VALLENDER/HETTICH, St. Galler Kommentar BV, N. 30 zu Art. 26 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 352 Rz. 17 ff.

749 Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 10 und N. 53 ff. zu Art. 26 BV; VALLENDER/HETTICH, St. Galler Kommentar BV, N. 13 zu Art. 26 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 10 f. zu Art. 26 BV; je mit Hinweisen zur Diskussion über verfassungsimmanente Schranken des Eigentumsbegriffs.

750 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.

751 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel III.4.

752 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)ee).

753 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)ff).

ohne staatliche Eingriffe zu bewegen.[754] Verfassungsrechtlich geschützt ist insbesondere das Hin- und Wegbewegen, beides bezogen auf grundsätzlich beliebige Orte.[755] Besonders intensive Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, die das Recht auf Bewegung nach jeder Richtung hin aufheben, gelten als Freiheitsentzug und sind an die in Art. 31 BV genannten, strengen Voraussetzungen geknüpft. Die Abgrenzung zwischen Freiheitsentziehungen im Sinne von Art. 31 BV und blossen Freiheitsbeschränkungen gemäss Art. 10 Abs. 2 BV erfolgt nach Kriterien wie Art, Dauer, Wirkung und Modalitäten der fraglichen Massnahme.[756] Zu den möglichen Eingriffsformen in die Bewegungsfreiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV, denen die Intensität eines Freiheitsentzugs im Sinne von Art. 31 BV zukommt, zählen namentlich Freiheitsstrafen, die in strafrechtlichen Verfahren verhängt werden.[757] Im Zusammenhang mit dem Verbot einer extremistischen Organisation ist die Bewegungsfreiheit demnach betroffen, falls die sich aus dem Grundverbot und allfälligen Sicherungsmassnahmen ergebenden Pflichten zusätzlich mit Mitteln des Strafrechts abgesichert werden und das Gesetz dabei Freiheitsstrafen als Sanktionen vorsieht.

5. Schutz der Persönlichkeit (Art. 10 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 BV)

Im Zusammenhang mit einem Verbot extremistischer Organisationen kann weiter der Anspruch auf Wahrung des sozialen Ansehens als Teil des verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutzes von Bedeutung sein, der von Art. 10 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 BV gewährleistet wird.[758] Danach hat der Staat die Ehre und den guten Ruf einer Person zu achten.[759] In erster Linie steht der Anspruch natürlichen Personen zu. Unter Umständen können ihn aber auch juristische Personen geltend machen.[760]

Durch die Zuschreibung demokratiefeindlicher Positionen droht dem Ansehen einer Person oder Organisation eine Beeinträchtigung, da damit die Aussage einhergeht, dass sich die Betroffenen gegen die freiheitlich-demo-

754 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 153 Rz. 32; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 33 zu Art. 10 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 19 zu Art. 10 BV.

755 Vgl. TSCHENTSCHER, Basler Kommentar BV, N. 62 zu Art. 10 BV.

756 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 554 f. Rz. 7 f.; SCHÜRMANN, Basler Kommentar BV, N. 10 zu Art. 31 BV.

757 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 154 Rz. 36 und S. 555 Rz. 7; TSCHENTSCHER, Basler Kommentar BV, N. 64 zu Art. 10 BV; VEST, St. Galler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 31 BV.

758 Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N. 5 zu Art. 13 BV; BREITENMOSER, St. Galler Kommentar BV, N. 19 f. zu Art. 13 BV; DIGGELMANN, Basler Kommentar BV, N. 7 zu Art. 13 BV.

759 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 173 Rz. 14; Botschaft BV 1999, S. 152.

760 Vgl. SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 10 BV.

kratische Grundordnung und somit gegen Kernelemente des Staatswesens richten.[761] Ein entsprechender Effekt kommt namentlich dem Grundverbot zu, mit dem eine Organisation wegen extremistischer Bestrebungen untersagt wird. Ähnlich wirkt sich aber auch die strafrechtliche Verurteilung von Einzelpersonen wegen Widerhandlungen gegen das Verbot einer extremistischen Organisation oder allfällige Sicherungsmassnahmen aus.

V. Zusammenfassung

Die vorstehenden Ausführungen zeigen auf, dass extremistische Überzeugungen und Ziele in den Schutzbereich verschiedener, von der Bundesverfassung anerkannter Grundrechte fallen. Extremistische Auffassungen sind demnach als Meinungen im Sinne von Art. 16 BV zu qualifizieren, die grundsätzlich geteilt und verbreitet werden dürfen. Weiter sind Personenzusammenschlüsse selbst dann von der Vereinigungsfreiheit gemäss Art. 23 BV geschützt, wenn sie demokratiefeindliche Ziele verfolgen. Daraus folgt insbesondere, dass sich auch extremistische Organisationen auf die Vereinigungsfreiheit berufen können. Versammlungen, die dem Austausch extremistischer Ansichten dienen, geniessen unter dem Blickwinkel von Art. 22 BV sodann ebenfalls grundrechtlichen Schutz. Religiöse Überzeugungen, die mit einer Ablehnung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung einhergehen, fallen weiter in den Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Art. 15 BV. Keinen grundrechtlichen Schutz geniesst hingegen die Ausübung von Gewalt, auch wenn sie eine kommunikative Funktion aufweist und als Vehikel für die Kundgabe extremistischer Standpunkte dient oder Ausdruck eines demokratiefeindlichen Religionsbekenntnisses ist.

Entsprechend zahlreich und vielfältig sind die Eingriffe in grundrechtlich geschützte Positionen, die das Verbot einer extremistischen Organisation nach sich zieht. Bereits das Grundverbot tangiert die genannten Grundrechtsansprüche in verschiedener Hinsicht, indem es etwa die durch die Meinungs- (vgl. Art. 16 BV), die Vereinigungs- (vgl. Art. 23 BV), die Versammlungs- (vgl. Art. 22 BV) sowie die Glaubensfreiheit (vgl. Art. 15 BV) gewährleisteten Ansprüche einschränkt, sich im Hinblick auf ein gemeinsam verfolgtes Ziel zusammenzuschliessen, zu treffen und auszutauschen. Weitere Grundrechtseingriffe werden durch allfällige Sicherungsmassnahmen zum Grundverbot bewirkt.

761 Vgl. BGE 107 II 1 E. 3b S. 5; Urteil des Bundesgerichts 6S.310/2005 vom 20. März 2006 E. 3; Urteil des Obergerichts des Kantons Zürich SB210460-O/U/jv vom 6. Dezember 2021 E. IV.2.5 f. und dazu LUBISTHANI, Traiter.

Erwähnenswert sind hier insbesondere das Verbot von Ersatzorganisationen sowie das Propagandaverbot. Beide Instrumente intensivieren den durch das Grundverbot verursachten Eingriff in die Meinungs- (vgl. Art. 16 BV), die Vereinigungs- (vgl. Art. 23 BV), die Versammlungs- (vgl. Art. 22 BV) und die Glaubensfreiheit (vgl. Art. 15 BV). Weitere Sicherungsmassnahmen in der Form einer Beseitigung materieller Grundlagen der Organisationstätigkeit oder der strafrechtlichen Absicherung tangieren zusätzlich zu den bereits genannten Ansprüchen die Eigentumsgarantie (vgl. Art. 26 BV), die persönliche Freiheit (vgl. Art. 10 Abs. 2 [i.V.m. Art. 31] BV) sowie den Anspruch auf Schutz der Persönlichkeit (vgl. Art. 10 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 BV).

4. Kapitel: Einschränkungsvoraussetzungen

I. Überblick

Im vorangehenden Kapitel wurde aufgezeigt, dass das Verbot einer extremistischen Organisation und die zu seiner Sicherung ergriffenen Massnahmen den Schutzbereich verschiedener Grundrechte tangieren. Betroffen sind vorrangig Freiheitsrechte wie die Meinungs- (vgl. Art. 16 BV), die Vereinigungs- (vgl. Art. 23 BV) sowie die Versammlungsfreiheit (vgl. Art. 22 BV) und gegebenenfalls die Glaubensfreiheit (vgl. Art. 15 BV). Im Rahmen des vorliegenden vierten Kapitels sind die Voraussetzungen zu klären, unter denen solche Eingriffe zulässig sind. Da es sich bei den betroffenen Grundrechten um Freiheitsrechte handelt, die durch ein Organisationsverbot in ihrem abwehrrechtlichen Gehalt aktiviert werden, beurteilt sich die Zulässigkeit eines Verbots extremistischer Organisationen und seiner Sicherungsmassnahmen nach den Voraussetzungen von Art. 36 BV. Nach dieser Bestimmung bedarf die Einschränkung von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV). Sie muss weiter auf einem hinreichenden öffentlichen Interesse beruhen (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV) und verhältnismässig bleiben (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV). Schliesslich ist der Kerngehalt der Grundrechte zu respektieren (vgl. Art. 36 Abs. 4 BV).

Bevor diese Voraussetzungen von Art. 36 BV erörtert werden, ist hier jedoch vorab der Frage nachzugehen, ob die Inanspruchnahme von Grundrechten der Bundesverfassung zu extremistischen Zwecken einem Missbrauchsvorbehalt unterliegt und in welchem Verhältnis Art. 36 BV zu weiteren Verfassungsbestimmungen steht (vgl. unten, II). Alsdann ist das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) zu diskutieren (vgl. unten, III). Weiter wird auf die Voraussetzungen des öffentlichen Interesse (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV und unten, IV) sowie der Verhältnismässigkeit eingegangen (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV und unten, V). Ferner gilt die Aufmerksamkeit der Vorgabe von Art. 36 Abs. 4 BV, wonach der Kerngehalt der Grundrechte in jedem Fall unantastbar ist (vgl. unten, VI). Im letzten Abschnitt des Kapitels werden die Ergebnisse zusammengefasst (vgl. unten, VII).

II. Vorfragen

1. Kein Missbrauchsvorbehalt

a) Rechtsmissbrauch bei der Grundrechtsausübung?

In der Literatur wird bisweilen die Frage diskutiert, ob die Berufung auf grundrechtliche Ansprüche der Bundesverfassung unter dem Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs steht.[762] Rechtsmissbrauch im Allgemeinen liegt vor, wenn ein Rechtsinstitut zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will.[763] Rechtsmissbräuchliches Verhalten steht der Inanspruchnahme des angerufenen Anspruchs entgegen; es findet keinen Rechtsschutz.[764] Die Anerkennung eines Missbrauchsvorbehalts im Bereich der Grundrechte würde die Berufung auf einen grundrechtlichen Anspruch ausschliessen, wenn die konkrete Grundrechtsausübung der Verwirklichung von Interessen dient, die dem Schutzzweck dieses Grundrechts zuwiderläuft. Eine Überprüfung der staatlichen Massnahme nach Art. 36 BV entfiele.

Anstoss zu solchen Überlegungen im Bereich der Grundrechte geben insbesondere Art. 17 EMRK und Art. 5 Abs. 1 UN-Pakt II. Danach sind die EMRK und der UN-Pakt II nicht so auszulegen, als begründeten sie das Recht auf eine Tätigkeit oder Handlung mit dem Ziel, die von ihnen vermittelten Rechte und Ansprüche abzuschaffen oder weitergehend einzuschränken, als es EMRK und UN-Pakt II selbst vorsehen. Auf die Tragweite dieser völkerrechtlichen Bestimmungen wird an anderer Stelle noch näher eingegangen.[765] Unter dem hier interessierenden Blickwinkel des Landesrechts kann sich die Frage namentlich im Lichte von Art. 5 Abs. 3 BV stellen. Gemäss dieser Bestimmung sind neben staatlichen Organen auch Private verpflichtet, nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zu handeln, was gemäss herkömmlicher Auffassung ein Verbot des Rechtsmissbrauchs beinhaltet.[766]

762 Vgl. SCHEFER, Kerngehalte, S. 377 ff.; GÄCHTER, Rechtsmissbrauch, S. 321 ff.; AMSTUTZ, Existenzsicherung, S. 306 ff.; weiter MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 28 ff.; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 151 Rz. 24.

763 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 193 f. Rz. 500; BGE 137 I 247 E. 5.1.1 S. 252.

764 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 194 Rz. 500.

765 Vgl. ausführlicher dazu unten, 5. Kapitel.

766 Vgl. allgemein dazu SCHEFER, Kerngehalte, S. 377; OESCHGER, Missbrauch, S. 165 f.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 27 f.; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 33 und N. 73 zu Art. 5 BV; in Bezug auf die Tragweite von Art. 5 Abs. 3 BV anders GÄCHTER, Rechtsmissbrauch, S. 183 ff., nach dem sich verschiedene Erscheinungsformen des Rechtsmissbrauchsverbots nicht auf den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) zurückführen lassen.

Im Zusammenhang mit dem Verbot einer extremistischen Organisation ist die Frage des Rechtsmissbrauchs von Bedeutung, weil extremistische Organisationen der geltenden staatlichen Ordnung in ihren wesentlichen Grundzügen definitionsgemäss feindlich gegenüberstehen. Damit richten sich extremistische Organisationen im Ergebnis auch gegen die freiheitliche Demokratie und ihre konkreten Ausprägungen auf der Ebene der Grundrechte.[767] Steht die Ausübung von Grundrechten der Bundesverfassung unter dem Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs, könnte es im Zusammenhang mit einem Verbot einer extremistischen Organisation daher naheliegen, den Betroffenen die Berufung auf ihre Freiheitsrechte mit dem Argument zu versagen, sie verhielten sich rechtsmissbräuchlich. Eine Prüfung, ob das Verbot der Organisation den Anforderungen für die Einschränkung von Grundrechten nach Art. 36 BV genügt, würde sich für diesen Fall erübrigen.[768]

b) Im Allgemeinen: Kein ausdrücklicher Missbrauchsvorbehalt

Ein derartiger Missbrauchsvorbehalt für die Ausübung von Grundrechten der Bundesverfassung verdient aber jedenfalls im Zusammenhang mit einem Verbot extremistischer Organisationen keine Zustimmung.[769] In allgemeiner Hinsicht ist dabei zunächst von Bedeutung, dass die Bundesverfassung keine ausdrückliche Regelung kennt, die den Grundrechtsschutz übereinstimmend mit Art. 17 EMRK und Art. 5 Abs. 1 UN-Pakt II unter einen Missbrauchsvorbehalt stellt. Sodann weist GÄCHTER überzeugend nach, dass sich die hier zur Diskussion stehende Figur einer zweckwidrigen Verwendung eines Rechts nicht auf den Grundsatz von Treu und Glauben zurückführen lässt, weil dieser bei der blossen Anwendung objektiver Rechtsnormen nicht zum Tragen kommt.[770] Damit entfällt Art. 5 Abs. 3 BV als positivrechtliche Grundlage für einen Missbrauchsvorbehalt bei der Ausübung von Grundrechten der Bundesverfassung.[771] Nach einer weiteren Lehrmeinung ist ein Missbrauchsvorbehalt ferner auch gestützt auf die Zweckfreiheit der Grundrechtsausübung abzulehnen, die sich aus der Menschenwürde herleitet. Danach erfordert der grundrechtliche Schutz der Menschenwürde, dass die Grundrechtsträger «in [ihrer] Fähigkeit zu eigener Zwecksetzung von der Rechtsordnung anerkannt»[772] werden. Unter diesem letzteren Blickwinkel ist eine zweckwidrige

767 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.b)cc).

768 Vgl. auch SCHEFER, Kerngehalte, S. 383.

769 Anderer Meinung offenbar GUERY, Verbot, S. 432.

770 Vgl. GÄCHTER, Rechtsmissbrauch, S. 185.

771 Vgl. GÄCHTER, Rechtsmissbrauch, S. 186 f. und S. 330; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 194 Rz. 500.

772 Vgl. SCHEFER, Kerngehalte, S. 381.

Grundrechtsausübung, der wegen Missbräuchlichkeit die Schutzwürdigkeit abzusprechen ist, prinzipiell ausgeschlossen,[773] weil es allein der Autonomie der Grundrechtsträger überlassen ist, zu welchen Zwecken sie von ihren verfassungsmässigen Rechten Gebrauch machen wollen.

c) Im Besonderen: Abwehrrechtlicher Gehalt von Freiheitsrechten

Ob dieser letztgenannten Lehrmeinung für sämtliche grundrechtlichen Ansprüche der Bundesverfassung gefolgt werden kann, bedarf hier mit Blick auf die folgenden Überlegungen keiner weiteren Vertiefung. Im Zusammenhang mit einem Verbot extremistischer Organisationen geht es im Besonderen um den abwehrrechtlichen Gehalt von Freiheitsrechten. In diesem abwehrrechtlichen Bereich von Freiheitsrechten ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmung einen Missbrauchsvorbehalt anzunehmen, ist unter Berücksichtigung des verfassungsmässig vorgesehenen Mechanismus von Schutzbereichsbestimmung und Eingriffsmöglichkeit nach Art. 36 BV abzulehnen. Der abwehrrechtliche Gehalt von Freiheitsrechten ist zunächst im Rahmen der Schutzbereichsbestimmung zu ermitteln, wobei sich allenfalls bereits auf dieser Ebene ergibt, dass ein Freiheitsrecht für gewisse Zwecke oder Mittel nicht beansprucht werden kann. Soll die Berufung auf den abwehrrechtlichen Gehalt eines Freiheitsrechts darüber hinaus für gewisse Zwecke oder Mittel ausgeschlossen werden, ist es am Gesetzgeber, nach Massgabe von Art. 36 BV tätig zu werden.[774] Das gilt umso mehr, als ein Missbrauchsvorbehalt für die Inanspruchnahme des abwehrrechtlichen Gehalts von Freiheitsrechten seinerseits anfällig ist für Missbräuche. Nach welchen Kriterien die Zweckwidrigkeit einer Grundrechtsausübung zuverlässiger bestimmbar sein soll als die Grenzen des betroffenen Schutzbereichs selbst, ist jedenfalls nicht ersichtlich. Letztlich bleibt daher die Befürchtung, dass ein Missbrauchsvorbehalt ein Einfallstor für politische Opportunitäten bildet. Aus diesen Gründen ist ein Missbrauchsvorbehalt im Bereich des abwehrrechtlichen Gehalts von Freiheitsrechten abzulehnen.[775]

d) Fazit

Nach dem Dargelegten kann den betroffenen Grundrechtsträgern kein Missbrauchsvorbehalt entgegengehalten werden, wenn sie sich gegen das Verbot

773 Vgl. SCHEFER, Kerngehalte, S. 386 f.

774 Im Ergebnis gl.M. SCHEFER, Kerngehalte, S. 383 ff. und S. 386 f.; GÄCHTER, Rechtsmissbrauch, S. 330; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 29; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 151 Rz. 24; teilweise abweichend AMSTUTZ, Existenzsicherung, S. 309 f. und (im Hinblick auf Art. 12 BV) S. 312.

775 Im Ergebnis ähnlich SCHEFER, Kerngehalte, S. 384; GÄCHTER, Rechtsmissbrauch, S. 329; OESCHGER, Missbrauch, S. 166; AMSTUTZ, Existenzsicherung, S. 309.

einer extremistischen Organisation zur Wehr setzen, zumal extremistische Grundhaltungen wie schon gezeigt in den Schutzbereich zahlreicher Freiheitsrechte fallen.[776] Die Zulässigkeit eines Verbots extremistischer Organisationen richtet sich unter diesem Blickwinkel nach den Voraussetzungen von Art. 36 BV. Ein Missbrauchsvorbehalt greift nicht.

2. Verhältnis von Art. 36 BV zu weiteren Verfassungsbestimmungen

a) Allgemeine Hinweise

Bevor die einzelnen Voraussetzungen zur Einschränkung von Grundrechten für extremistische Organisationen diskutiert werden, ist hier das Verhältnis von Art. 36 BV zu weiteren Bestimmungen der Bundesverfassung zu erörtern. Dabei stehen die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (vgl. Art. 5 BV)[777] sowie die Bestimmungen über die Gesetzgebung im Bund im Allgemeinen (vgl. Art. 164 BV)[778] und in Dringlichkeitsfällen (vgl. Art. 165 BV)[779] im Vordergrund. Alsdann wird das Verhältnis von Art. 36 BV zu den notrechtlichen Bestimmungen der Bundesverfassung (vgl. Art. 173 Abs. 1 lit. c, Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV)[780] und zu Art. 190 BV aufgegriffen,[781] der Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden für massgeblich erklärt.

b) Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV)

Unter der Überschrift «Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns» erhebt Art. 5 Abs. 1 BV das Recht zur Grundlage und zur Schranke jeden staatlichen Handelns. Nach Art. 5 Abs. 2 BV muss staatliches Handeln ausserdem im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig bleiben. Die Bedeutung von Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 BV für die staatliche Tätigkeit im Allgemeinen wurde bereits andernorts dargelegt.[782] Hier geht es um das Verhältnis dieser Bestimmung zu Art. 36 BV.

Nach dem Wortlaut weisen Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 BV einerseits und Art. 36 Abs. 1–3 BV andererseits eine weitgehende Parallelität auf. Sie greifen im Hinblick auf staatliches Handeln das Gesetzmässigkeitsprinzip, das Erfordernis eines öffentlichen Interesses und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit auf.

776 Vgl. oben, 3. Kapitel II ff..
777 Vgl. unten, 4. Kapitel II.2.b).
778 Vgl. unten, 4. Kapitel II.2.c).
779 Vgl. unten, 4. Kapitel II.2.d).
780 Vgl. unten, 4. Kapitel II.2.e).
781 Vgl. unten, 4. Kapitel II.2.f).
782 Vgl. oben, 2. Kapitel III.

Im Einzelnen sind allerdings Unterschiede erkennbar. Diese betreffen zunächst den Normcharakter. Bereits nach der Marginalie ist Art. 5 BV als Grundsatznorm konzipiert und vermittelt keine verfassungsmässigen Rechte.[783] Demgegenüber ist Art. 36 BV mit den subjektiven Abwehransprüchen eng verschränkt, die sich aus den einzelnen Freiheitsrechten ergeben.[784] Im Verhältnis zu den grundrechtlichen Schutzbereichen nehmen Art. 36 Abs. 1–3 BV die Funktion negativer Tatbestandsvoraussetzungen ein, was ihnen im Unterschied zu Art. 5 BV unmittelbar subjektivrechtlichen Charakter verleiht.

Neben dem unterschiedlichen Normcharakter von Art. 5 und Art. 36 BV ergibt sich eine weitere Differenz in Bezug auf den sachlichen Anwendungsbereich dieser beiden Bestimmungen. Während Art. 5 BV als Grundsatznorm in sämtlichen Bereichen staatlicher Tätigkeit gilt, statuiert Art. 36 BV spezifische Anforderungen für staatliches Handeln, das Einschränkungen von Grundrechten nach sich zieht. Soweit sich die Regelungsgehalte von Art. 5 und Art. 36 BV überschneiden, gelangt daher Art. 36 BV als ‹lex specialis› zur Anwendung.[785] Das Verbot einer extremistischen Organisation ist wie dargelegt[786] mit Eingriffen in verschiedene Freiheitsrechte verbunden, was den sachlichen Anwendungsbereich von Art. 36 BV eröffnet. Entsprechend ist die Massnahme in erster Linie nach Art. 36 BV zu beurteilen.

Dabei sind die inhaltlichen Unterschiede zwischen Art. 5 BV und Art. 36 BV zu beachten. So geht Art. 36 Abs. 1 BV mit der Konkretisierung des in Art. 5 Abs. 1 BV bloss in den Grundzügen festgeschriebenen Gesetzesvorbehalts über die letztgenannte Bestimmung hinaus.[787] Weiter kommt für staatliches Handeln im Allgemeinen nach Art. 5 Abs. 2 BV grundsätzlich jedes öffentliche Interesse in Frage.[788] Grundrechtseingriffe müssen demgegenüber auf qualifizierten öffentlichen Interessen im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV beruhen.[789]

783 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 32 zu Art. 5 BV; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 163 Rz. 430; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 5 zu Art. 5 BV.

784 In diesem Sinne auch SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 144 Rz. 6.

785 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 13 zu Art. 5 BV und N. 7 zu Art. 36 BV; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 144 Rz. 5; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 8 zu Art. 36 BV.

786 Vgl. oben, 3. Kapitel II ff.

787 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 36 BV, und unten, 2. Kapitel III.1.

788 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 63 zu Art. 5 BV und N. 7 zu Art. 36 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 16 zu Art. 5 BV; ähnlich KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 113 Rz. 107; BGE 138 I 378 E. 8.3 S. 394.

789 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 146 Rz. 366; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 50 zu Art. 36 BV; SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 44 zu Art. 5 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 18 zu Art. 5 und N. 19 f. zu Art. 36 BV; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 175 f. Rz. 89 f.; BGE 142 I 49 E. 8.1 S. 66; 138 I 378 E. 8.2 S. 393.

Was diese höheren Anforderungen an die öffentlichen Interessen bei Eingriffen in Grundrechte für ein Verbot extremistischer Organisationen bedeuten, ist später noch zu erörtern.[790]

c) Vorbehalt des Gesetzes gemäss Art. 164 BV

Für den Bund gestaltet Art. 164 BV das Legalitätsprinzip im Sinne von Art. 5 Abs. 1 BV näher aus.[791] Nach Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Dieser allgemeine Vorbehalt des formellen Gesetzes stellt die Mitwirkung sowohl der Bundesversammlung als auch jener des Volkes bei der Regelung wichtiger Materien sicher, Letztere vermittelt durch die Referendumsmöglichkeit nach Art. 141 Abs. 1 lit. a BV.[792] Eine Aufzählung wichtiger Bestimmungen enthält Art. 164 Abs. 1 Satz 2 BV.[793] Der Form des Bundesgesetzes bedarf danach insbesondere die Einschränkung von verfassungsmässigen Rechten (vgl. Art. 164 Abs. 1 lit. b BV). Weiter erlaubt Art. 164 Abs. 2 BV eine Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an den Bundesrat nur basierend auf einem Gesetz im formellen Sinne und soweit die Bundesverfassung die Delegation für einen bestimmten Regelungsbereich nicht ausschliesst, was für wichtige Bestimmungen gemäss Art. 164 Abs. 1 BV der Fall ist.[794]

Für die hier interessierende Einschränkung von Grundrechten im Zusammenhang mit extremistischen Organisationen weist Art. 164 BV einen Regelungsgehalt auf, der im Wesentlichen mit Art. 36 Abs. 1 BV übereinstimmt.[795] Die schwerwiegende Einschränkung von Grundrechten steht nach Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV unter einem formellen Gesetzesvorbehalt, der mit Art. 164 Abs. 1 lit. b BV korrespondiert.[796] Gleichzeitig schliessen weder Art. 36 Abs. 1 BV noch Art. 164 BV eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive aus, soweit keine schwerwiegenden Einschränkungen von Grundrechten zur Diskussion stehen oder jedenfalls Inhalt, Zweck und Ausmass

790 Vgl. unten, 4. Kapitel IV.

791 Vgl. WYTTENBACH/WYSS, Basler Kommentar BV, N. 4 zu Art. 164 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 590 Rz. 1597.

792 Vgl. WYTTENBACH/WYSS, Basler Kommentar BV, N. 4 zu Art. 164 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 588 f. Rz. 1594; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 3 zu Art. 164 BV.

793 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 589 Rz. 1595; WYTTENBACH/WYSS, Basler Kommentar BV, N. 22 f. zu Art. 164 BV.

794 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 591 f. Rz. 1599 ff.; WYTTENBACH/WYSS, Basler Kommentar BV, N. 45 ff. zu Art 164 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 9 zu Art. 164 BV.

795 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 590 Rz. 1597; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 164 Rz. 57; WYTTENBACH/WYSS, Basler Kommentar BV, N. 13 und N. 47 zu Art. 164 BV.

796 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 36 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 13 zu Art. 36 BV; WYTTENBACH/WYSS, Basler Kommentar BV, N. 26 zu Art. 164 BV.

des schweren Eingriffs im formellen Gesetz selbst festgeschrieben sind.[797] Bei grundrechtsrelevanten Massnahmen gegen extremistische Organisationen ergeben sich für den Bundesgesetzgeber aus Art. 164 BV im Verhältnis zu Art. 36 BV somit weder strengere noch mildere Vorgaben.

d) Gesetzgebung bei Dringlichkeit (Art. 165 BV)

Unter der Überschrift «Gesetzgebung bei Dringlichkeit» sieht Art. 165 BV vor, dass eine Mehrheit der Mitglieder von National- und Ständerat ein Bundesgesetz dringlich erklären und sofort in Kraft setzen können, sofern sein Inkrafttreten keinen Aufschub duldet (vgl. Art. 165 Abs. 1 BV). Dringlich erklärte Bundesgesetze sind zu befristen (vgl. Art. 165 Abs. 1 Satz 2 BV und Abs. 3 Satz 2 BV). Die Dringlicherklärung eines Bundesgesetzes setzt voraus, dass sein Inkrafttreten sachlich und zeitlich keinen Aufschub duldet.[798] Der Nutzen einer Dringlicherklärung liegt im Wesentlichen darin, dass Verzögerungseffekte vermieden werden können, die sich aus der Möglichkeit eines Referendums (vgl. Art. 141 Abs. 1 lit. a BV) oder der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung (vgl. Art. 140 Abs. 1 lit. a BV) ergeben, Letzteres, soweit es um ein Bundesgesetz ohne entsprechende Verfassungsgrundlage geht.[799]

Dringlich erklärte Bundesgesetze gelten ungeachtet der besonderen Modalitäten im Zusammenhang mit der Referendumsmöglichkeit als Erlasse im Rang eines formellen Gesetzes. In Bezug auf den zulässigen Inhalt und ihre Rechtswirkungen unterscheiden sie sich unter Vorbehalt von Art. 165 Abs. 3 BV grundsätzlich nicht von Bundesgesetzen, die im ordentlichen Verfahren erlassen wurden.[800] Namentlich ist die Bundesversammlung auch beim Erlass von dringlichen Bundesgesetzen an die Grundrechte gebunden (vgl. Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 BV) und müssen dringlich erklärte Bundesgesetze daher den Anforderungen von Art. 36 BV genügen. Das gilt ausnahmslos auch für dringlich erklärte Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage im Sinne von Art. 165 Abs. 3 BV. Die letztgenannte Bestimmung lässt bloss Abweichungen von den in der Bundesverfassung gemäss Art. 3 und Art. 42 Abs. 1 BV einzeln

---

797 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 101 Rz. 62; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 164 f. Rz. 57; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 160 Rz. 423.

798 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 593 Rz. 1604; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 4 zu Art. 165 BV.

799 Vgl. TSCHANNEN, St. Galler Kommentar BV, N. 3 zu Art. 165 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 2 zu Art. 165 BV; TRÜMPLER, Notrecht, S. 114 Rz. 187.

800 Vgl. SCHOTT/KÜHNE, Grenzen, S. 413; TSCHANNEN, St. Galler Kommentar BV, N. 5 zu Art. 165 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 183 Rz. 459; WYTTENBACH, Basler Kommentar BV, N. 4 zu Art. 165 BV; TRÜMPLER, Notrecht, S. 116 Rz. 189.

festgeschriebenen Sachzuständigkeiten des Bundes und punktuelle Durchbrechungen des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit im Sinne von Art. 94 Abs. 4 BV zu.[801]

Bei sachlicher und zeitlicher Dringlichkeit kommt der Bundesversammlung demnach die Befugnis zu, mittels eines dringlich erklärten Bundesgesetzes die Grundlage für ein Verbot von extremistischen Organisationen zu schaffen, wovon sie in Bezug auf die Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» auch schon Gebrauch gemacht hat (vgl. Art. 1 BG «Al-Qaïda/IS»).[802] Die Bundesversammlung bleibt dabei jedoch an die Anforderungen von Art. 36 BV gebunden. Was diese Bindung des Gesetzgebers an die Anforderungen von Art. 36 BV im Zusammenhang mit einem Verbot extremistischer Organisationen im Einzelnen bedeutet, wird später noch erörtert.[803]

e) Notrechtliche Bestimmungen

Die Bundesverfassung sieht in Art. 173 Abs. 1 lit. c, Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV vor, dass Bundesversammlung und Bundesrat unter Auslassung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens Verordnungen, einfache Bundesbeschlüsse und Verfügungen treffen können, soweit dies zur Bewältigung ausserordentlicher Lagen bzw. zur Wahrung von Landesinteressen erforderlich ist. Diese Bestimmungen werden in der Regel unter dem Begriff des Notrechts zusammengefasst.[804] Sie regeln die *Handlungsformen* – Einzelakte (einfache Bundesbeschlüsse [Art. 173 Abs. 1 lit. c BV], Verfügungen [Art. 184 Abs. 3, Art. 185 Abs. 3 BV]) und generell-abstrakte Normen (Verordnungen [Art. 173 Abs. 1 lit. c, Art. 184 Abs. 3, Art. 185 Abs. 3 BV]) –, deren sich die Bundesversammlung und der Bundesrat in Notsituationen bedienen können. Der *Inhalt* von notrechtlichen Anordnungen wird in der Bundesverfassung demgegenüber nicht näher bestimmt.[805] Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Bedingungen, unter denen notrechtliche Bestimmungen zur Anwendung kommen, eine vorgängige Festlegung möglicher Massnahmen verhindern oder jedenfalls nicht sinnvoll erscheinen lassen. Entsprechend zeigt

801 Vgl. TSCHANNEN, St. Galler Kommentar BV, N. 13 und N. 17 f. zu Art. 165 BV; WYTTENBACH, Basler Kommentar BV, N. 17 zu Art. 165 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 11 zu Art. 165 BV; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 170 Rz. 71; SCHOTT/KÜHNE, Grenzen, S. 414; TRÜMPLER, Notrecht, S. 116 f. Rz. 189.

802 Ausführlich dazu unten, 6. Kapitel III.2.b)cc).

803 Vgl. unten, 4. Kapitel III ff.

804 Vgl. SAXER, St. Galler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 185 BV; TRÜMPLER, Notrecht, S. 110 Rz. 179; RECHSTEINER, Besondere Lagen, S. 13 Rz. 41.

805 Vgl. TRÜMPLER, Notrecht, S. 137 Rz. 224, S. 177 Rz. 294 und S. 157 f. Rz. 260; SAXER, St. Galler Kommentar BV, N. 89 zu Art. 185 BV.

sich in der Praxis eine breite Palette von Anordnungen, die im Rahmen von notrechtlichen Tatbeständen getroffen werden.[806] Wie die Beispiele der Gruppierungen «Al-Qaïda»[807] und «Islamischer Staat»[808] zeigen, zählen in der Praxis auch Organisationsverbote zum notrechtlichen Instrumentarium.

Für das hier zur Diskussion stehende Verhältnis zwischen Art. 36 BV und den notrechtlichen Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 173 Abs. 1 lit. c, Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV) erweist sich Art. 35 BV als entscheidend. Danach müssen die Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung zur Geltung kommen (vgl. Art. 35 Abs. 1 BV) und sind sämtliche staatlichen Aufgabenträger an die Grundrechte gebunden (vgl. Art. 35 Abs. 2 BV). Bundesrat und Bundesversammlung haben die Grundrechte demnach auch im Rahmen ihres notrechtlichen Handelns zu beachten.[809] Dies schliesst Art. 36 BV und die darin genannten Voraussetzungen für die Einschränkung von grundrechtlichen Ansprüchen ein. Da notrechtlichen Erlassen gestützt auf Art. 173 Abs. 1 lit. c, Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV kein formell-gesetzlicher Charakter zukommt, muss der Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV eröffnet sein, jedenfalls sofern sie mit schwerwiegenden Grundrechtseinschränkungen einhergehen.[810] Grundrechtseingriffe, die auf notrechtliche Anordnungen zurückgehen, müssen ausserdem einem öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV entsprechen, verhältnismässig bleiben (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) und den Kerngehalt des betroffenen Grundrechts respektieren (vgl. Art. 36 Abs. 4 BV).[811] Bei notrechtlichen Eingriffen in Grundrechte ist neben den Voraussetzungen für den Erlass von

806 Vgl. für einen beispielhaften Überblick KÜNZLI, Basler Kommentar BV, N. 36 f. zu Art. 184 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 12a zu Art. 185 BV; SCHWENDIMANN/TSCHANTRUONG/THÜRER, St. Galler Kommentar BV, N. 30 ff. zu Art. 184 BV.

807 Vgl. Art. 1 Abs. 1 VO «Al-Qaïda» und Art. 1 VO-Bvers «Al-Qaïda»; dazu BIAGGINI, «Al-Qaïda»-Verordnung, S. 25; BIAGGINI, Notrechts-Falle, S. 109 f.

808 Vgl. Art. 1 VO-BR «IS».

809 Vgl. TRÜMPLER, Notrecht, S. 194 f. Rz. 322; RECHSTEINER, Besondere Lagen, S. 183 Rz. 469; BRUNNER/WILHELM/UHLMANN, Grenzen des Notrechts, S. 697; BERNARD, Respect des droits fondamentaux, S. 136; ähnlich BGE 140 I 20 E. 4 ff. S. 23 ff.; 132 I 229 E. 10 S. 242 ff.

810 Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N. 16 zu Art. 36 BV; KÜNZLI, Basler Kommentar BV, N. 31 ff. zu Art. 185 BV; BIAGGINI, «Al-Qaïda»-Verordnung, S. 26; BERNARD, Respect des droits fondamentaux, S. 136; ähnlich WYSS, Sicherheit und Notrecht, Rz. 16; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 615 f. Rz. 1672; a.M. für Art. 184 Abs. 3 BV wohl KÜNZLI, Basler Kommentar BV, N. 32 zu Art. 184 BV (nur Vorgaben von Art. 36 Abs. 2 bis Abs. 4 BV seien zu beachten), sowie für Art. 173 BV MERKER/CONRADIN, Basler Kommentar BV, N. 59 zu Art. 173 BV; unklar diesbezüglich BGE 140 I 20 E. 4 ff. S. 23 ff. (vgl. dazu auch HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 599 Rz. 1866); zur polizeilichen Generalklausel unten, 4. Kapitel III.2.

811 Vgl. TRÜMPLER, Notrecht, S. 194 Rz. 322; BERNARD, Respect des droits fondamentaux, S. 136; BGE 140 I 20 E. 4 S. 23 ff.; 132 I 229 E. 10 S. 242 ff.

Notrecht gemäss Art. 173 Abs. 1 lit. c, Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV demnach auch Art. 36 BV zu beachten.

f) Massgebendes Recht (Art. 190 BV)

Aus Art. 190 BV ergibt sich, dass Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend sind. Die Regelung reiht sich in die Bestimmungen über das Bundesgericht und weitere richterliche Behörden des Bundes ein und beschränkt die Durchsetzbarkeit von Verfassungsnormen gegenüber Bundesgesetzen und Rechtsquellen des Völkerrechts.[812] Aus Art. 190 BV ergibt sich namentlich, dass Bundesgesetze auch dann anwendbar bleiben, wenn sich herausstellt, dass sie verfassungswidrig sind.[813]

Die Bundesverfassung bietet daher keinen Schutz gegen die Anwendung eines Bundesgesetzes, das unter Missachtung von Art. 36 BV oder anderer Bestimmungen der Bundesverfassung ein Verbot extremistischer Organisationen vorsieht. Der Anwendungsvorrang im Sinne von Art. 190 BV ändert allerdings nichts an der Normenhierarchie und am Geltungsvorrang der Verfassung.[814] Namentlich entbindet Art. 190 BV den Bundesgesetzgeber nicht von der Verpflichtung, beim Erlass neuer Bestimmungen den verfassungsrechtlichen Rahmen zu respektieren.[815] Auf die Beantwortung der hier interessierenden Frage, unter welchen Voraussetzungen extremistische Organisationen in verfassungsrechtlich zulässiger Weise verboten werden können, hat Art. 190 BV somit keinen Einfluss. Entsprechend ist die Bestimmung hier nicht weiter zu thematisieren.[816]

812 Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N. 4 und N. 10 zu Art. 190 BV; HANGARTNER/LOOSER, St. Galler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 190 BV; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 21 zu Art. 190 BV.

813 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 150 Rz. 379; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 6 zu Art. 190 BV; HANGARTNER/LOOSER, St. Galler Kommentar BV, N. 6 zu Art. 190 BV; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 23 zu Art. 190 BV.

814 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 150 Rz. 380; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 21 zu Art. 190 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 4 zu Art. 190 BV; HANGARTNER/LOOSER, St. Galler Kommentar BV, N. 7 zu Art. 190 BV.

815 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 151 Rz. 381; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 8 zu Art. 190 BV; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 22 zu Art. 190 BV; HANGARTNER/LOOSER, St. Galler Kommentar BV, N. 10 zu Art. 190 BV.

816 Die Tragweite von Art. 190 BV bleibt im konkreten Einzelfall ohnehin beschränkt, soweit der Bundesgesetzgeber verfassungswidrig im Schutzbereich von Grundrechten legiferiert, die gleichzeitig von der EMRK oder anderen völkerrechtlichen Verträgen gewährleistet sind. In solchen Konstellationen geht das Bundesgericht regelmässig vom Vorrang des Völkerrechts aus und versagt dem widersprechenden Bundesgesetz die Anwendung (vgl. ZÜND, Grundrechtsverwirklichung, S. 1351; TSCHANNEN, Staatsrecht,

3. Ergebnis

Das Verbot einer extremistischen Organisation und allfällige Sicherungsmassnahmen können zahlreiche Grundrechtseingriffe nach sich ziehen.[817] Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, richten sich die Voraussetzungen für diese Grundrechtseingriffe nach Art. 36 BV: Einerseits greift kein Missbrauchsvorbehalt, der die Berufung auf Grundrechtsansprüche im Zusammenhang mit extremistischen Organisationen ausschliesst. Andererseits sind die Anforderungen, die Art. 36 BV aus grundrechtlicher Sicht an das Verbot einer extremistischen Organisation stellt, auch im Rahmen der Dringlichkeits- und der Notrechtsgesetzgebung massgeblich. Sodann gehen die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (vgl. Art. 5 BV) und des Gesetzesvorbehalts im Sinne von Art. 164 BV in den Voraussetzungen von Art. 36 BV, soweit hier interessierend, auf. Auch gemäss Art. 190 BV steht dem Gesetzgeber nicht zu, davon abzuweichen. Ob sich das Verbot einer extremistischen Organisation als verfassungsmässig erweist, beurteilt sich aus grundrechtlicher Sicht demnach allein nach Art. 36 BV. Dessen Voraussetzungen sind nachfolgend im Einzelnen zu diskutieren.

III. Gesetzliche Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV)

1. Grundsatz: Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage

a) Anforderungen an Normstruktur, -stufe und -dichte

aa) Erfordernis des Rechtssatzes

Das Verbot einer extremistischen Organisation und damit einhergehende Sicherungsmassnahmen schränken wie gezeigt verschiedene grundrechtliche Ansprüche ein.[818] Derartige Einschränkungen bedürfen nach Art. 36 Abs. 1 Satz 1 BV einer gesetzlichen Grundlage. Verlangt ist eine Regelung mit generell-abstrakter Struktur, was eine rechtssichere, rechtsgleiche und willkürfreie Rechtsanwendung gewährleisten soll (Erfordernis des Rechtssatzes).[819] Um Gültigkeit beanspruchen zu können, muss sich die gesetzliche

S. 175 Rz. 439; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 16 zu Art. 190 BV; HANGARTNER/LOOSER, St. Galler Kommentar BV, N. 38 zu Art. 190 BV).

817 Vgl. oben, 3. Kapitel II ff.

818 Vgl. oben, 3. Kapitel II ff.

819 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 98 Rz. 47 ff.; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 163 Rz. 53; zum Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage im Allgemeinen TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 151 ff. Rz. 396 ff.

Grundlage ausserdem an den Rahmen des übergeordneten Rechts halten[820] und verfahrensrechtlich korrekt zustande gekommen sein.[821]

bb) Erfordernis der genügenden Normstufe

Ein Rechtssatz, der als Grundlage für den Eingriff in den Schutzbereich von Grundrechten dienen soll, muss sodann hinreichend demokratisch legitimiert sein.[822] Die demokratische Legitimation eines Erlasses bestimmt sich massgeblich nach seiner Normstufe (Erfordernis der genügenden Normstufe). Daher sieht Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV vor, dass schwerwiegende Einschränkungen von Grundrechten im Gesetz selbst verankert sein müssen. Mithin ist für schwere Eingriffe in grundrechtlich geschützte Positionen eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinne notwendig.[823] Auf Bundesebene genügen diesem Erfordernis nur Erlasse in der Form eines Bundesgesetzes im Sinne von Art. 163 Abs. 1 BV (vgl. auch Art. 164 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 BV). In den Kantonen bedarf es eines Erlasses der Legislative, wobei sich die Einzelheiten (Referendumspflicht etc.) nach dem kantonalen Recht richten.[824]

Nicht schwerwiegende Einschränkungen von Grundrechten sind nach Massgabe von Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV unter gewissen Bedingungen auch gestützt auf Erlasse der Exekutive zulässig, die in der rechtlichen Stufenordnung unterhalb von Gesetzen im formellen Sinne angesiedelt sind. Dabei ist zunächst vorausgesetzt, dass das übergeordnete Recht eine derartige Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive nicht ausschliesst.[825] Weiter muss die Delegationsnorm in einem Gesetz im formellen Sinne enthalten sein und sich ausserdem inhaltlich auf eine bestimmte Materie beziehen.[826] Soweit diese Voraussetzungen erfüllt sind und die Delegationsnorm zusätzlich

---

820 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 29 zu Art. 36 BV; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 148 Rz. 388.

821 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 148 Rz. 388.

822 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 98 Rz. 51; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 16 zu Art. 36 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 9 zu Art. 36 BV.

823 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 99 Rz. 56; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 163 Rz. 54; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 33 zu Art. 36 BV.

824 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 99 Rz. 57; ausführlich SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 164 ff. Rz. 57 ff.; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 33 zu Art. 36 BV; vgl. für den Bund auch Art. 164 Abs. 1 lit. b BV und dazu oben, 4. Kapitel II.2.c). Ob eine Verfassungsbestimmung als gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV dienen kann, ist umstritten, aber nicht ganz ohne praktische Bedeutung (vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 103 Rz. 69).

825 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 101 f. Rz. 64; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 16 und N. 18 zu Art. 36 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 391 Rz. 1029 und S. 393 Rz. 1034.

826 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 101 Rz. 62; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 16 zu Art. 36 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 392 Rz. 1031 ff.

die Grundzüge (Inhalt, Zweck, Ausmass) der delegierten Regelung umschreibt, können auch Einzelheiten schwerwiegender Grundrechtseingriffe in Erlassen unterhalb der Stufe des formellen Gesetzes geregelt werden.[827]

cc) Erfordernis der genügenden Normdichte

(1) Im Allgemeinen

Rechtssätze, die eine Einschränkung von Grundrechten vorsehen, müssen ausserdem gewissen Anforderungen an die Bestimmtheit genügen (Erfordernis der genügenden Normdichte). Eine Vorschrift muss so präzise formuliert sein, dass die Grundrechtsträger mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit voraussehen können, unter welchen Voraussetzungen sie mit Eingriffen in ihre Ansprüche zu rechnen haben.[828] Spiegelbildlich muss die gesetzliche Grundlage der rechtsanwendenden Behörde hinreichend deutlich vorgeben, in welchen Fällen sie zum Handeln berechtigt und verpflichtet ist. Grundsätzlich steigen dabei die Ansprüche an die Normdichte mit zunehmender Eingriffsschwere.[829] Schwerwiegende Einschränkungen von Grundrechten im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV müssen jedenfalls in den wesentlichen Punkten auf klaren und unzweideutigen Bestimmungen im formellen Gesetz fussen.[830]

(2) Herabgesetzte Anforderungen

Aufgrund ihres besonderen Regelungsgegenstands gelten in gewissen Bereichen der Gesetzgebung geringere Anforderungen an die Normdichte. Weniger strengen Vorgaben soll der Gesetzgeber rechtsprechungsgemäss in den hier interessierenden Bereichen des Polizeirechts und des Staatsschutzes unterliegen.[831] Gleichzeitig sind diese staatlichen Tätigkeitsbereiche oft Ausfluss schwerwiegender Einschränkungen von Grundrechten.[832] Angesichts dessen

827 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 103 Rz. 68; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 16 zu Art. 36 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 392 Rz. 1033; für den Bund sieht Art. 164 BV eine solche Möglichkeit zur Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen ausdrücklich vor (vgl. oben, 4. Kapitel II.2.c)).

828 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 98 f. Rz. 53; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 37 zu Art. 36 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 11 zu Art. 36 BV.

829 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 99 Rz. 56; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 163 Rz. 54; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 36 zu Art. 36 BV.

830 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 100 Rz. 59; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 143 Rz. 358.

831 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 104 Rz. 71; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 38 zu Art. 36 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 12 zu Art. 36 BV; BGE 140 I 381 E. 4.4 S. 386; 138 I 6 E. 4.2 S. 23 f.

832 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 565 Rz. 1541; REINHARD, Polizeirecht, S. 150 f.; RITTER, Bestimmtheit, S. 250 und S. 270.

wäre eine generelle Lockerung des Bestimmtheitserfordernisses in diesen Bereichen mit dem Legalitätsprinzip nach Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV nicht vereinbar.[833] Abstriche bei der Normdichte sind daher nur in spezifischen Handlungsfeldern zulässig, die einer detaillierten Regelung ihrer konkreten Natur nach nicht zugänglich sind[834] und ausserdem nur so weit, als es die Besonderheiten des betreffenden Regelungsbereichs erfordern. Auf Rechtsfolgenseite deutlich im formellen Gesetz zu regeln sind jedenfalls Handlungsinstrumente und Zwangsinstrumente, die schwerwiegende Grundrechtseingriffe nach sich ziehen. So präzise wie möglich gesetzlich auszuformulieren sind aber auch die Anwendungsvoraussetzungen der betreffenden Norm.[835] Für den Polizei- und Staatsschutzbereich sind dabei immerhin die zu bewahrenden Rechtsgüter und das Ausmass ihrer tolerierbaren Gefährdung gesetzlich festzulegen, was es weiterhin erlaubt, der Vielgestaltigkeit möglicher Bedrohungslagen Rechnung zu tragen.

b) Kriterien der Eingriffsschwere

Die Anforderungen an die Normstufe und -dichte orientieren sich gemäss Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV nach der Schwere des drohenden Grundrechtseingriffs. Die Eingriffsschwere wirkt sich ausserdem auf die Beurteilung der weiteren Voraussetzungen nach Art. 36 Abs. 2–4 BV aus. Ob eine schwerwiegende Einschränkung von grundrechtlichen Ansprüchen vorliegt, bestimmt sich dabei nach objektiven Gesichtspunkten und nicht nach dem subjektiven Empfinden der betroffenen Grundrechtsträger.[836]

Angesichts der Vielfalt grundrechtlicher Ansprüche ist die Festlegung generell-abstrakter Kriterien zur Bestimmung der Eingriffsschwere kaum möglich.[837] Heranzuziehen sind aber Aspekte wie das Ausmass der Verkürzung des Schutzbereichs, die Auswirkungen auf den Lebensalltag der Betroffenen sowie die Persönlichkeitsnähe und die Dauer der behördlichen Massnahme. Zu berücksichtigen ist weiter die Systematik des staatlichen Vorgehens und ihre gesamtgesellschaftliche Relevanz, die sich sowohl nach der Zahl der

833 Vgl. EGLI, Grundrechte, S. 197; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 23 zu Art. 36 BV.

834 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 38 zu Art. 36 BV.

835 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 38 zu Art. 36 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 106 Rz. 81; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 563 Rz. 1538 und S. 565 Rz. 1542; EGLI, Grundrechte, S. 197.

836 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 21 zu Art. 36 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 94 f. Rz. 33; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 14 zu Art. 36 BV.

837 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 21 zu Art. 36 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 14 zu Art. 36 BV; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 19 zu Art. 36 BV.

betroffenen Personen als auch nach den Konsequenzen für die demokratische Willens- und Entscheidungsbildung bemessen lässt.[838]

c) Folgerungen für ein Verbot extremistischer Organisationen

aa) Eingriffsschwere

An dieser Stelle bleibt zu klären, welche Folgerungen aus den Vorgaben von Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV im Hinblick auf ein Verbot extremistischer Organisationen zu ziehen sind. Dass ein Organisationsverbot und Massnahmen zu seiner Sicherung den Schutzbereich zahlreicher Grundrechte tangieren können, wurde bereits dargelegt.[839] Um die Anforderungen an die gesetzlichen Grundlagen für ein Organisationsverbot und die entsprechenden Sicherungsmassnahmen zu bestimmen, ist hier vorab die bewirkte Schwere dieser Eingriffe zu diskutieren.

Dabei zeigt sich, dass die Frage nach der Eingriffsschwere eines Organisationsverbots nicht generell, sondern nur unter Berücksichtigung der *im Einzelfall betroffenen Organisation* sowie der konkret anwendbaren *Regelungsmodalitäten* beantwortet werden kann. Die Erörterung der einzelnen Grundrechtsansprüche hat gezeigt, dass extremistische Organisationen zwar grundsätzlich in jedem Fall in den Schutzbereich gewisser verfassungsmässiger Rechte, namentlich der Vereinigungsfreiheit gemäss Art. 23 BV, fallen.[840] Die Intensität des Grundrechtseingriffs hängt indes massgeblich davon ab, inwieweit eine extremistische Organisation ihre Aktivitäten in der grundrechtlich geschützten Sphäre entfaltet. Macht sich eine extremistische Organisation hauptsächlich mit gewalttätigen Mitteln ans Werk, bewegt sie sich weitgehend ausserhalb grundrechtlicher Schutzbereiche. Das Grundverbot hat in diesem Fall tendenziell weniger bzw. weniger intensive Grundrechtsbeschränkungen zur Folge, als wenn eine Organisation verboten wird, die zur Verfolgung ihrer Ziele ausschliesslich oder zu einem guten Teil auf grundrechtlich geschützte Instrumente abstellt.[841]

Der zweite Gesichtspunkt, nach dem sich die Eingriffsschwere eines Organisationsverbots bestimmt, ist die konkrete Regelungslage. Das Verbot einer extremistischen Organisation kann sich in einem *Grundverbot* erschöpfen, das bloss zur Aufgabe einer konkreten, bestehenden Organisation verpflichtet. Das Grundverbot bewirkt dabei eine Unterbrechung in der Kontinuität

838 Vgl. SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 153 f. Rz. 30; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 21 zu Art. 36 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 95 Rz. 35.

839 Vgl. oben, 3. Kapitel II ff.

840 Vgl. oben, 3. Kapitel III.4.d).

841 Anders offenbar STÄHLI, Verbot, S. 143 Rz. 329, der bei Vereinigungsverboten generell von einem schweren Eingriff auszugehen scheint.

einer einzelnen, organisierten Verbindung. Für sich allein verbietet das Grundverbot indes keine neuen Formationen, die mit der ursprünglichen Organisation in sachlicher, persönlicher oder funktionaler Hinsicht übereinstimmen.[842] Hingegen kann ein Grundverbot wie gezeigt mit Sicherungsmassnahmen gekoppelt werden.[843] Diese betreffen grundsätzlich sämtliche Grundrechtsträger und nicht bloss die Mitglieder der verbotenen Organisation. In persönlicher Hinsicht stellen Sicherungsmassnahmen demnach eine Ausweitung des Grundrechtseingriffs dar.

Auch in sachlicher Hinsicht weiten Sicherungsmassnahmen die durch ein Organisationsverbot bewirkte Grundrechtsbeschränkung aus. So lässt sich mit einem *Verbot von Ersatzorganisationen* ein bestimmter Bereich von grundsätzlich zulässigen Vereinigungen generell sperren. Über das Grundverbot hinaus bewirkt ein Verbot von Ersatzorganisationen zusätzliche Eingriffe in die Vereinigungs- (Art. 23 BV), die Versammlungs- (Art. 22 BV) und die Meinungsfreiheit (Art. 16 BV), indem Zusammenkünfte und kommunikativer Austausch im Hinblick auf die Gründung neuer Organisationen für unzulässig erklärt werden.[844] Soweit das Grundverbot mit einem *Verbot von Unterstützungshandlungen* kombiniert wird und der Begriff der Unterstützungshandlung grundrechtlich geschützte Tätigkeiten erfasst, zieht ein Organisationsverbot eine zusätzliche Beschränkung der grundrechtlich geschützten Sphäre nach sich.[845] Dieselbe Konsequenz hat die Kopplung des Grundverbots mit einem *Propagandaverbot*. Ein solches Verbot, das die Verbreitung von Propaganda der verbotenen Organisation durch jede Person und somit auch Nichtmitglieder untersagt, vermag den gesamtgesellschaftlichen Diskurs je nach konkreter Ausgestaltung erheblich einzuschränken. Denkbar ist, dass ein Propagandaverbot die Diskussion über alternative Staatsordnungen eines bestimmten Typs und mit ihr die Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) stark beschneidet.[846] Offensichtlich grosses Gewicht kommt diesen durch das Grundverbot, das Verbot von Ersatzorganisationen, Unterstützungshandlungen und der Verbreitung von Propaganda bewirkten Grundrechtseingriffen ausserdem zu, wenn sie zusätzlich mit *Strafandrohungen* unterlegt werden, die zu strafrechtlichen Verurteilungen und Freiheitsentzug führen können.[847] Zusätzliche Freiheitsbeschränkungen kann die Kombination eines

842 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel III.4.c)bb).

843 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.

844 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)bb).

845 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)cc).

846 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)dd).

847 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)ff).

Organisationsverbots mit *Beschlagnahmungs- oder Einziehungsmassnahmen* bewirken, die einer Organisation die materiellen Grundlagen ihrer Tätigkeit entziehen sollen.[848]

Nach Massgabe der einschlägigen Kriterien zur Qualifizierung der Eingriffsschwere lässt sich demnach festhalten, was folgt:

— Das Verbot einer extremistischen Organisation stellt einen *schwerwiegenden Grundrechtseingriff* dar, wenn es mit einem Bündel von Sicherungsmassnahmen kombiniert wird, die ihrerseits in persönlicher und sachlicher Hinsicht umfangreiche Grundrechtseingriffe bewirken. Das gilt selbst dann, wenn sich das Grundverbot gegen Organisationen richtet, die (z.B. aufgrund hauptsächlich gewalttätiger Aktivitäten) nur in untergeordnetem Mass in der grundrechtlich geschützten Sphäre tätig werden. Die Kopplung mit grundrechtsrelevanten Sicherungsmassnahmen führt dazu, dass das Organisationsverbot insgesamt eine schwerwiegende Einschränkung von Grundrechten nach sich zieht.

— Tendenziell *keinen schwerwiegenden Eingriff* bildet hingegen ein Organisationsverbot, das sich gegen Verbindungen mit hauptsächlichem Aktionsradius ausserhalb des grundrechtlich geschützten Bereichs richtet und keine oder bloss wenige grundrechtsrelevante Sicherungsmassnahmen vorsieht. Dass der Gesetzgeber ein Organisationsverbot mit solchen Regelungsmodalitäten vorsieht, ist allerdings kaum anzunehmen. Extremistische Organisationen, die in erster Linie ausserhalb des grundrechtlich geschützten Bereichs tätig werden und mit einem Verbot belegt werden, werden in aller Regel gewalttätige Aktivitäten entfalten. Gegen derartige Organisationen gerichtete Verbote dürften daher regelmässig mit weitreichenden Sicherungsmassnahmen flankiert sein. Dies qualifiziert in der Kombination als schwerwiegender Grundrechtseingriff.

Auch wenn die Frage nach der Eingriffsschwere eines Organisationsverbots keine generelle Antwort zulässt, wird das Verbot einer extremistischen Organisation demnach in aller Regel als *schwerwiegende Grundrechtsbeschränkung* zu betrachten sein, da das Grundverbot in aller Regel mit zusätzlichen Sicherungsmassnahmen kombiniert werden dürfte. Entsprechend wird für die nachfolgenden Ausführungen zu den nach Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV für ein Organisationsverbot erforderlichen Regelungselementen von einer schwerwiegenden Grundrechtsbeschränkung ausgegangen.

848 Vgl. dazu oben, 1. Kapitel III.4.c)ee).

bb) Erforderliche Regelungselemente

(1) Grundverbot

Für ein mit Sicherungsmassnahmen verstärktes Verbot einer extremistischen Organisation ist wie soeben gezeigt davon auszugehen, dass es in aller Regel eine schwerwiegende Grundrechtsbeschränkung bewirkt. Ein derartiges Organisationsverbot bedarf einer klaren und deutlichen Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinne (vgl. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV). Im Folgenden ist darzulegen, welche Regelungselemente im formellen Gesetz enthalten sein müssen, damit das Verbot einer extremistischen Organisation den Anforderungen an Normstufe und -dichte im Lichte von Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV genügt. Dabei werden zunächst die für ein Grundverbot und anschliessend die für allfällige Sicherungsmassnahmen erforderlichen Regelungselemente erörtert.

Mit einem Grundverbot soll eine konkrete, extremistische Organisation verboten werden. Auf *Tatbestandsseite* muss das Gesetz dabei mindestens die folgenden drei Elemente enthalten: Erstens eine Definition von extremistischen Organisationen als mögliche Verbotsobjekte, zweitens das für ein Verbot Anlass gebende Verhalten (Anlassverhalten) sowie drittens das Mass der Gefahr, bei dessen Überschreitung ein Verbot ausgesprochen werden darf (Eingriffsschwelle). Im Einzelnen gilt dabei, was folgt:

— Mit Bezug auf das erste Element der *Definition von extremistischen Organisationen* stellt sich die Frage, ob ein Gesetz im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV hinreichend bestimmt ist, wenn es extremistische Organisationen ohne nähere Präzisierung als mögliche Verbotsobjekte benennt. Für den Begriff der Organisation ergibt sich die Bedeutung dabei grundsätzlich bereits in hinreichender Klarheit aus dem allgemeinen Sprachgebrauch. Danach handelt es sich bei einer Organisation um einen Zusammenschluss von Menschen zur Durchsetzung bestimmter Zwecke.[849] Der Begriff findet zudem in der Vereinigung im Sinne von Art. 23 BV eine sinngemässe Entsprechung in der Verfassung, die im Rahmen einer systematischen Auslegung der möglichen Verbotsnorm herangezogen werden kann. Ein zusätzliches Erfordernis an die Bestimmtheit des Organisationsbegriffs stellt allerdings die Verknüpfung des Grundverbots mit Sicherungsmassnahmen, worauf später noch näher eingegangen wird. Als Verbotsobjekte fallen demnach nur genügend abgrenzbare Organisationen in Betracht.[850] Jedenfalls dieser Punkt sollte im Wortlaut des Gesetzes verdeutlicht werden.

849 Vgl. DUDENREDAKTION, Wörterbuch, Eintrag «Organisation».

850 Vgl. auch BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 2.

Im Unterschied zum Begriff der Organisation ist jener des Extremismus im Lichte von Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV für sich allein zu wenig bestimmt. Seine Bedeutung erschliesst sich nicht aus sich selbst heraus, sondern nur in Abgrenzung zu einer bestimmten Gegenposition. Der Sinngehalt variiert somit je nach Standpunkt des Betrachters, der ihm eine andere Bezugsfläche gibt.[851] Der Begriff des Extremismus wird im politischen Diskurs zudem als Kampfbegriff verwendet,[852] was seine Offenheit für unterschiedliche Inhalte belegt und ihn im Rahmen der Rechtsanwendung für eine Inanspruchnahme zu politischen Zwecken anfällig macht. Unter dem Blickwinkel des Bestimmtheitserfordernisses bietet schliesslich auch die Verfassung keine Auslegungshilfe für den Begriff des Extremismus, die Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV genügt. Die Bundesverfassung setzt zwar die zentralen Elemente der staatlichen Ordnung fest und bildet insoweit aus rechtlicher Sicht den Bezugspunkt extremistischer Positionen.[853] Sie enthält aber keine Regelung zum Extremismus, die als systematisches Auslegungselement die Bestimmtheit einer einfachgesetzlichen Verbotsnorm massgeblich erhöhen könnte. Der Gesetzgeber kommt daher nicht umhin, den Begriff des Extremismus inhaltlich näher zu bestimmen, wenn er eine gesetzliche Grundlage für das Verbot extremistischer Organisationen schaffen will. Dabei hat er namentlich zu präzisieren, gegen welche Kernelemente der staatlichen Grundordnung sich eine Organisation richten muss, damit sie als extremistisch zu qualifizieren ist.

— Das zweite Tatbestandselement, das eine Verbotsnorm im Gesetz vorsehen muss, betrifft das für ein Verbot Anlass gebende Verhalten der Organisation *(Anlassverhalten)*. Im Hinblick auf die Anforderungen von Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV hat der Gesetzgeber diesbezüglich grundsätzlich zwei Aspekten Beachtung zu schenken. Einerseits ist das Anlassverhalten hinreichend präzise zu definieren. Für die betroffenen Organisationen und ihre Mitglieder muss demnach deutlich erkennbar sein, welches Verhalten zu einem Verbot führen kann. Dabei kann der Gesetzgeber die entsprechenden Verhaltensweisen bezeichnen, die zu einem Organisationsverbot führen können. Ebenfalls denkbar ist, dass der Gesetzgeber nicht die konkreten Verhaltensweisen, sondern bloss die Rechtsgüter bezeichnet, bei deren Verletzung oder Gefährdung durch die Organisation ein Verbot zulässig ist. Dabei wird es sich regelmässig um Rechtsgüter

851 Vgl. JASCHKE, Extremismus, S. 12, und oben, 1. Kapitel II.1.b)cc).

852 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.a).

853 Vgl. oben, 2. Kapitel II.1.a).

handeln, die sich spiegelbildlich aus der Definition des Extremismusbegriffs ergeben, also Kernelemente der freiheitlich-demokratischen Grundordnung repräsentieren.[854] Unter dem Blickwinkel des Bestimmtheitserfordernisses gemäss Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV wäre dabei freilich zu begrüssen, wenn die gesetzliche Norm als Verbotsvoraussetzungen sowohl die Verhaltensweisen der Organisation als auch die durch dieses Verhalten zu gefährdenden Rechtsgüter aufführt.

Andererseits hat der Gesetzgeber zu präzisieren, unter welchen Voraussetzungen das in der Verbotsnorm aufgeführte Verhalten der Organisation zugerechnet werden kann. Zu beachten ist nämlich, dass eine Organisation nur durch Handlungen oder Äusserungen von natürlichen Personen in Erscheinung treten kann. Nicht jede Handlung oder Äusserung einer Person, die Mitglied einer Organisation ist, stellt jedoch zugleich mitgliedschaftliches Handeln dar.[855] Nach welchen Kriterien die Handlungen oder Äusserungen von natürlichen Personen einer Organisation zugerechnet werden können, hat demnach der Gesetzgeber zu klären. Nur über solche Zurechnungskriterien ist es zulässig, einer Organisation das Verhalten einer bestimmten Person anzulasten und dieses Verhalten zum Anlass eines Organisationsverbots zu nehmen. Daher ist der Gesetzgeber gestützt auf Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV berufen, im Rahmen der Verbotsnorm über diese Zurechnungskriterien näher Aufschluss zu geben.

— Über das Verbotsobjekt und das Anlassverhalten hinaus hat ein Verbotstatbestand als drittes Element die *Eingriffsschwelle* zu definieren, bei deren Überschreitung ein Verbot zulässig ist. Anknüpfen kann der Gesetzgeber dabei am Anlassverhalten und beispielsweise auf die Häufigkeit einer bestimmten Verhaltensweise oder deren konkrete Ausprägung abstellen. Sofern das für ein Verbot Anlass gebende Verhalten unter Bezugnahme auf die Verletzung oder Gefährdung bestimmter Rechtsgüter definiert wird, kann auf Art und Ausmass der Verletzung oder Gefährdung abgestellt werden. Ihrer Natur nach dürfte dabei insbesondere die präzise Normierung der Eingriffsschwelle Schwierigkeiten bereiten, sodass das Bestimmtheitserfordernis im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV jedenfalls insoweit nicht überspannt werden darf.[856] Die Unbestimmtheit von gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf die Eingriffsschwelle kann im Einzelfall zudem durch die nach Art. 36 Abs. 3 BV erforderliche Verhältnismässigkeitsprüfung kompensiert werden.

854 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.b)cc) und 2. Kapitel II.4.

855 Vgl. zur Unterscheidung von organisationsfremdem und organisationsbasiertem Handeln oben, 1. Kapitel III.3.c)bb).

856 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.a)cc)(2).

Neben diesen tatbestandsseitigen Anforderungen ergeben sich aus Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV auch gewisse Vorgaben für die Bestimmtheit auf *Rechtsfolgenseite*. Dabei ist der Umstand zu beachten, dass sich die Anordnung über das Verbot einer Organisation ihrer Struktur nach auf eine Entität, nämlich eine bestimmte Organisation, bezieht. Von den betroffenen Grundrechtsträgern verlangt die Umsetzung des Verbots aber in erster Linie die künftige Unterlassung gewisser Handlungen. Namentlich haben die Mitglieder sämtliche organisationsbasierten Tätigkeiten zu unterlassen.[857] Der Umfang dieser Unterlassungspflichten erschliesst sich nicht ohne Weiteres, wenn das Gesetz als Rechtsfolge bloss das Verbot einer Organisation vorsieht. Nach Massgabe des Bestimmtheitsgebots sollte das Gesetz daher jedenfalls in den Grundzügen regeln, welche Tätigkeiten vom Grundverbot erfasst und im selben Zug verboten sind.

(2) Sicherungsmassnahmen

Das Bestimmtheitserfordernis gemäss Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV ist weiter auch im Zusammenhang mit Massnahmen zur Sicherung des Grundverbots von Bedeutung. Diese können wie gezeigt bereits für sich genommen zu schwerwiegenden Grundrechtseingriffen führen, etwa indem sie in erheblichem Ausmass die Meinungsfreiheit beschränken oder Freiheitsstrafen nach sich ziehen.[858]

Im Hinblick auf die Anforderungen an die Bestimmtheit von Sicherungsmassnahmen ist dabei vorab auf die Besonderheit hinzuweisen, dass es sich bei den Sicherungsmassnahmen um Akzessorien zum Grundverbot handelt. Sicherungsmassnahmen knüpfen unmittelbar am Objekt des Grundverbots an, indem sie z.B. die Bildung von (Ersatz-)Organisationen verbieten, die mit der verbotenen Organisation wesensgleich sind, oder die Verbreitung von Propaganda der verbotenen Organisation untersagen. Inhaltlich bestimmt sich die Reichweite von Sicherungsmassnahmen somit entscheidend nach der verbotenen Organisation als Objekt des Grundverbots. Fehlen diesem Verbotsobjekt klare Konturen, bleibt auch die Tragweite von Sicherungsmassnahmen unbestimmt. Aus dem Bestimmtheitsgebot im Hinblick auf allfällige Sicherungsmassnahmen ergeben sich danach Anforderungen an das Objekt des Grundverbots: Dieses muss in seinen Konturen genügend klar umrissen und bestimmbar sein, damit die Sicherungsmassnahmen dem Bestimmtheitserfordernis im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV genügen. Falls ein Grundverbot mit zusätzlichen Massnahmen abgesichert werden soll, darf es nur

857 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.c)bb).

858 Vgl. oben, 3. Kapitel II.4 und 3. Kapitel IV.4.

Organisationen treffen, die in struktureller und ideologischer Hinsicht genügend klar identifiziert werden können, sodass die Tragweite von Sicherungsmassnahmen für die Rechtsunterworfenen hinreichend deutlich erkennbar ist. Die Flankierung mit Sicherheitsmassnahmen wirkt mithin auf das Bestimmtheitserfordernis für das Grundverbot zurück, was weiter oben bereits angetönt wurde.[859]

Neben diesen Anforderungen an das Objekt des Grundverbots müssen für eine genügende Bestimmtheit von Sicherungsmassnahmen weitere Voraussetzungen erfüllt sein. Unter dem Blickwinkel von Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV sind dabei im Einzelnen die folgenden Gesichtspunkte von Bedeutung:

— Ein *Verbot von Ersatzorganisationen* bezweckt, zu verhindern, dass die Wirkung eines Organisationsverbots unterlaufen wird, indem neu gegründete Verbindungen an die Stelle der verbotenen Organisation treten und deren Funktion übernehmen.[860] Der Begriff der Ersatzorganisation ist für sich eher unbestimmt und lässt keine klare Abgrenzung von Gruppierungen zu, die lediglich im Umfeld einer verbotenen Organisation tätig sind. Der Gesetzgeber hat daher auf formell-gesetzlicher Ebene die Kriterien zu regeln, nach denen zu eruieren ist, ob eine bestimmte Gruppierung als Ersatzorganisation gilt. Abstellen kann er dabei z.B. auf materielle, personelle oder ideologische Übereinstimmungen einer Verbindung mit der ursprünglich verbotenen Organisation.

— Mit einem *Verbot von Unterstützungshandlungen* sollen Leistungen zugunsten der verbotenen Organisation unterbunden werden, die ihren Ursprung ausserhalb der Organisationssphäre haben und helfen, den Fortbestand des organisatorischen Zusammenhalts zu sichern.[861] Der Begriff der Unterstützungshandlung ist weitgehend unbestimmt. Er kann Aktivitäten umfassen, die unmittelbar kausal der Aufrechterhaltung einer verbotenen Organisation dienen, aber auch solche, die nur entfernt auf eine Förderung der Ziele dieser Organisation angelegt sind oder diese auch bloss unabsichtlich bewirken. Gleichzeitig können Unterstützungshandlungen unterschiedlichste Verhaltensweisen zum Gegenstand haben, was verhindert, dass der Gesetzgeber in Bezug auf jede zu verbietende Unterstützungshandlung eine abschliessende Regelung treffen kann. Gleichwohl verlangt das Bestimmtheitserfordernis im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV, dass der Gesetzgeber in den Grundzügen die Kriterien nennt, die verbotene Unterstützungshandlungen von erlaubten Tätigkeiten

859 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.c)aa).

860 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)bb).

861 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)cc).

abgrenzen. Dabei ist naheliegend, einerseits auf die kausale Entfernung zwischen Unterstützungshandlungen und Fortbestand der Organisation sowie andererseits auf das Ausmass der Unterstützung abzustellen.

— Das *Verbot der Verbreitung von Propaganda* einer inkriminierten Organisation dient dazu, einem Organisationsverbot auch diskursiv zum Durchbruch zu verhelfen.[862] Der Begriff der Propaganda bezeichnet nach der Rechtsprechung grundsätzlich sämtliche von aussen wahrnehmbaren Handlungen, mit denen auf andere Personen eingewirkt wird und die dazu dienen können, für bestimmte Gedanken zu werben oder andere Personen für bestimmte Überzeugungen zu gewinnen.[863] Die begrifflichen Grenzen des Propagandabegriffs sind bei dieser Ausgangslage sehr weit gezogen, was eine erhebliche Unbestimmtheit des Begriffs nach sich zieht. Unter dem Blickwinkel von Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV sollte der Gesetzgeber daher präzisierende Kriterien aufstellen, indem er die dem Verbot unterstehenden Propagandaformen näher umschreibt (z.B. Aufrufe zur Unterstützung der verbotenen Organisation, Verbreitung des Gedankenguts der verbotenen Organisation etc.). Ohne präzisierende Kriterien ist für Grundrechtsträger gegebenenfalls nur schwer erkennbar, ob sie sich verbotswidrig verhalten, wenn sie sich z.B. über eine verbotene Organisation äussern oder ihre Überzeugungen äussern, die ganz oder in Teilen mit jener einer verbotenen Organisation übereinstimmen.

— Die *Entziehung der materiellen Grundlagen* von verbotenen Organisationen soll deren Weiterexistenz erschweren, indem ihr Zugriff auf die finanziellen und materiellen Grundlagen ihrer Tätigkeit verhindert wird.[864] Mit Blick auf das Bestimmtheitserfordernis gemäss Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV hat der Gesetzgeber diesbezüglich näher zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen ein Gegenstand oder Vermögenswert der Einziehung unterliegt. Klare Kriterien sind dabei von besonderer Bedeutung, wenn es sich um Gegenstände oder Vermögenswerte handelt, die zivilrechtlich nicht der Organisation selbst zustehen, da in diesem Fall aus zivilrechtlicher Sicht stets subjektive Rechte von Dritten betroffen sind.

— Die *strafrechtliche Absicherung* eines Organisationsverbots hat zum Zweck, das Verbot und die Sicherungsmassnahmen durch Strafandrohung und damit indirekt abzusichern.[865] Bei der strafrechtlichen Absicherung von Organisationsverboten und ihrer Sicherungsmassnahmen

862 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)dd).

863 Vgl. BGE 140 IV 102 E. 2.2.2 S. 105; 68 IV 145 E. 2 S. 147; Urteil des Bundesgerichts 6B_734/2016 vom 18. Juli 2017 E. 3 (nicht publ. in: BGE 143 IV 308).

864 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)ee).

865 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)ff).

akzentuiert sich die Notwendigkeit einer klaren und detaillierten Gesetzesgrundlage für das Grundverbot und die einzelnen Sicherungsmassnahmen zusätzlich zu Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV auch unter einem strafrechtlichen Blickwinkel. Danach darf eine Strafe nur wegen einer Tat verhängt werden, die das Gesetz ausdrücklich unter Strafe stellt (vgl. Art. 1 StGB). Ähnlich wie bei den Voraussetzungen für schwere Einschränkungen von Grundrechten gemäss Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV verlangt das aus Art. 1 StGB abgeleitete strafrechtliche Bestimmtheitsgebot, dass eine Strafnorm hinreichend bestimmt sein muss, sodass die Adressaten ihr Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können.[866] Bei einer strafrechtlichen Absicherung des Organisationsverbots und von Sicherungsmassnahmen ist der Gesetzgeber demnach in besonderem Masse gefordert, auf formell-gesetzlicher Ebene präzise Regelungen zu den Rechtsfolgen des Grundverbots und der übrigen Sicherungsmassnahmen zu erlassen, da diese zugleich als Tatbestand für eine strafrechtliche Sanktionierung herangezogen werden. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber sodann die Sanktionsart und den Strafrahmen festzulegen.

(3) Keine generell herabgesetzten Anforderungen an die Bestimmtheit

Im Rahmen gewisser Regelungsbereiche werden von Rechtsprechung und Lehre wie gezeigt Abweichungen vom strengen Bestimmtheitserfordernis gemäss Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV akzeptiert. Das ist der Fall, wenn eine präzise Normierung nach der Natur des konkreten Regelungsgegenstands nicht möglich ist. Hingenommen werden derartige Erleichterungen namentlich im Bereich des hier (mit-)betroffenen Staats- und Polizeigüterschutzes.[867]

Im Zusammenhang mit den gesetzlichen Grundlagen für das Verbot von extremistischen Organisationen und den entsprechenden Sicherungsmassnahmen greifen indes nicht generell herabgesetzte Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage. Aufgrund der Schwierigkeit, im Gesetz präzise Kriterien zur Anwendung der Verbotsnorm zu formulieren, sind Erleichterungen für die gesetzgeberischen Festlegungen in Bezug auf die Eingriffsschwelle beim Grundverbot sowie in Bezug auf die Umschreibung von Unterstützungshandlungen und der Propagandaformen bei den Sicherungsmassnahmen denkbar. Im Übrigen sind herabgesetzte Anforderungen an

866 Vgl. POPP/BERKEMEIER, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 45 f. zu Art. 1 StGB; BGE 138 IV 13 E. 4.1 S. 19 f.; 119 IV 242 E. 1c S. 244.

867 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.a)cc)(2).

die Bestimmtheit der Verbotsnorm unter Berücksichtigung ihrer Tragweite und des Ausmasses der potentiell mit ihr verbundenen Grundrechtseingriffe abzulehnen.

d) Fazit

Nach dem Dargelegten handelt es sich beim Verbot einer extremistischen Organisation, das mit Sicherungsmassnahmen gekoppelt wird, in aller Regel um eine schwerwiegende Beschränkung von Grundrechten. Die gesetzliche Grundlage für ein derartiges Organisationsverbot muss deshalb den Anforderungen von Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV genügen. Das Organisationsverbot bedarf danach einer klaren und deutlichen Grundlage auf formell-gesetzlicher Stufe. Um diese Voraussetzungen zu erfüllen, hat der Gesetzgeber wie in den vorstehenden Abschnitten aufgezeigt verschiedene Regelungselemente des Grundverbots und der Sicherungsmassnahmen im Gesetz selbst zu verankern.

Gemäss den allgemeinen Voraussetzungen für die Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen sind Bestimmungen auf einer untergeordneten Erlassstufe demnach nur in jenem Rahmen zulässig, den das formelle Gesetz vorgibt, und nur so weit, als dieser wenigstens Vorgaben zu Inhalt, Zweck und Ausmass des Organisationsverbots bzw. der Sicherungsmassnahmen enthält. Ein bedeutender Spielraum für Regelungen auf einer dem formellen Gesetz nachgelagerten Erlassstufe verbleibt demnach nicht.

2. Ausnahme: Polizeiliche Generalklausel (Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV)

a) Inhalt und Funktion

Vom soeben diskutierten Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage sieht Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV eine Ausnahme vor. Einschränkungen von Grundrechten sind demnach in Fällen ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr auch ohne ordentliche gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV zulässig. Mit Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV anerkennt die Bundesverfassung im Bereich der Grundrechte das Rechtsinstitut der polizeilichen Generalklausel.[868]

Die polizeiliche Generalklausel gemäss Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV legt bundesrechtliche Mindestvoraussetzungen für Eingriffe in Grundrechte fest.[869] Die Anforderungen von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV gelangen als Prüfmassstab immer

868 Vgl. BIAGGINI, Generalklausel, S. 40; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 168 Rz. 67; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 566 Rz. 1544.

869 Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N. 16a zu Art. 36 BV; BIAGGINI, Generalklausel, S. 40.

dann zur Anwendung, wenn in den Schutzbereich von Grundrechten eingegriffen werden soll, ohne dass dafür eine ordentliche gesetzliche Grundlage zur Verfügung steht. Keine verbindlichen Aussagen trifft Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV zu den Bedingungen staatlicher Tätigkeit, die zwar ohne ordentliche gesetzliche Grundlage erfolgen, aber den Schutzbereich von Grundrechten nicht tangieren.[870] Behördliches Handeln ohne ordentliche gesetzliche Grundlage muss aus demokratischer und rechtsstaatlicher Sicht aber freilich unabhängig davon, ob Grundrechte betroffen sind oder nicht, stets die Ausnahme bleiben (vgl. auch Art. 5 Abs. 1 BV).[871] Bereits vor diesem Hintergrund sind die Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV denn auch restriktiv auszulegen.[872] Gemäss Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 BV gilt Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV für Einschränkungen von Grundrechten ohne ordentliche Gesetzesgrundlage durchwegs für sämtliche Träger staatlicher Aufgaben. Daher sind weder die Behörden des Bundes noch jene der Kantone befugt, hinter den Mindestanforderungen von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV zurückzubleiben.[873]

Als Surrogat für eine ordentliche gesetzliche Grundlage nach Art. 36 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BV greift die polizeiliche Generalklausel im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV unter fünf kumulativen Voraussetzungen.[874] Diese sind gleich nachfolgend zu diskutieren. Anschliessend ist auf die Bedeutung der polizeilichen Generalklausel im Zusammenhang mit dem Verbot extremistischer Organisationen einzugehen.

b) Voraussetzungen der polizeilichen Generalklausel

Grundrechtseingriffe ohne ordentliche gesetzliche Grundlage sind gemäss Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV zulässig, wenn eine ernste, unmittelbare und nicht

---

870 Vgl. in diesem Sinne auch MÜLLER/JENNI, Generalklausel, S. 11, die auf die Verankerung «kleiner Generalklauseln» in kantonalen Polizeigesetzen hinweisen.

871 Vgl. zum Legalitätsprinzip im Allgemeinen oben, 2. Kapitel III.1.

872 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 41 zu Art. 36 BV; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 27 zu Art. 36 BV; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 168 f. Rz. 68; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 566 Rz. 1545.

873 Vgl. BIAGGINI, Generalklausel, S. 40; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 16a zu Art. 36 BV; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 11 zu Art. 36 BV; in diesem Sinne auch MÜLLER/JENNI, Generalklausel, S. 11.

874 In der Lehre wird bisweilen die Verhältnismässigkeit als sechste Voraussetzung genannt (vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 566 Rz. 1545; MÜLLER, Generalklausel, S. 228). Nach hier vertretener Auffassung stellt die Verhältnismässigkeit allerdings keine Anwendungs*voraussetzung* der polizeilichen Generalklausel dar, sondern ist neben dem öffentlichen Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV) bloss ein weiterer Massstab (Art. 36 Abs. 3 BV), an dem die *Modalitäten* des konkreten Anwendungsfalls zu messen sind (in Bezug auf die Verhältnismässigkeit wie hier KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 108 Rz. 88; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 42 ff. zu Art. 36 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 17 zu Art. 36 BV).

anders abwendbare Gefahr droht. Im Einzelnen müssen dabei folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

— Die drohende Gefahr muss ein *fundamentales Rechtsgut* betreffen, das für den Staat oder den Einzelnen von existenzieller Bedeutung ist.[875] Diese Eigenschaft kommt nicht jedem Rechtsgut zu. Namentlich eröffnen nicht alle drohenden Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung den Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV. Verlangt ist vielmehr eine Gefährdung qualifizierter Rechtsgüter.[876] In der Lehre werden als fundamentale Rechtsgüter des Individuums etwa Leib, Leben und Gesundheit sowie auf staatlicher Ebene der Friede und die Unabhängigkeit des Landes erwähnt.[877]
— Als weitere Voraussetzung für die Anwendung der polizeilichen Generalklausel im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV muss das fundamentale Rechtsgut ernstlich bedroht sein; es bedarf mithin einer *schwerwiegenden Gefahr.*[878] Die Ernsthaftigkeit der Bedrohung kann sich dabei aus sachlichen oder persönlichen Gründen ergeben. In sachlicher Hinsicht liegt eine ernste Gefahr vor, wenn dem fundamentalen Rechtsgut ein Schaden von grossem Ausmass droht. Ebenfalls von einer ernsten Gefahr im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV ist auszugehen, wenn der drohende Schaden für das qualifizierte Rechtsgut im Einzelnen zwar nicht ein grosses Ausmass annehmen, aber weite Teile der Bevölkerung betreffen würde.[879] Keine selbständige Voraussetzung für die Anwendbarkeit der polizeilichen Generalklausel im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV bildet die Unvorhersehbarkeit der Gefahr.[880]

875 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 566 Rz. 1545; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 108 Rz. 88; MÜLLER, Generalklausel, S. 228; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 17 zu Art. 36 BV.

876 Vgl. MÜLLER/JENNI, Generalklausel, S. 13 ff.; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 169 Rz. 69; ähnlich SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 27 zu Art. 36 BV; weniger streng offenbar EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 42 zu Art. 36 BV; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Notrecht, S. 127.

877 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 566 Rz. 1545; MÜLLER/JENNI, Generalklausel, S. 14.

878 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 566 Rz. 1545; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 108 Rz. 88; MÜLLER, Generalklausel, S. 228; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 17 zu Art. 36 BV.

879 Vgl. MÜLLER/JENNI, Generalklausel, S. 14; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Notrecht, S. 128.

880 Vgl. MÜLLER, Generalklausel, S. 227 m.H. auf BGE 137 II 431 E. 3.3.2 S. 445; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 567 f. Rz. 1546, sowie zuvor schon MÜLLER/JENNI, Generalklausel, S. 15 ff.; MÜLLER/JENNI, Notrecht, S. 102 f. und S. 106 ff. Vgl. neuerdings auch Urteil 1C_35/2015 vom 28. Oktober 2015 E. 3.3. Zurückhaltender im Hinblick auf

— Die schwerwiegende Gefahr für das fundamentale Rechtsgut muss nach Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV sodann unmittelbar drohen. Mit der Unmittelbarkeit ist die zeitliche Dimension der Gefahrensituation angesprochen. Einschränkungen von Grundrechten gestützt auf die polizeiliche Generalklausel sind nur zulässig, wenn *zeitliche Dringlichkeit* vorliegt. Mithin darf die in Aussicht genommene staatliche Massnahme keinen Aufschub dulden.[881]
— Weiter darf die drohende Gefahr nach Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV nicht anders abwendbar sein, was zur *Subsidiarität* der polizeilichen Generalklausel im Verhältnis zu anderen staatlichen Instrumenten führt. Danach muss eine sachgerechte Bewältigung der Bedrohungslage durch Massnahmen, für die eine ordentliche gesetzliche Grundlage besteht oder rechtzeitig geschaffen werden kann, ausgeschlossen sein.[882] Einschränkungen von Grundrechten lassen sich nicht auf die polizeiliche Generalklausel stützen, wenn die Abwehr der Gefahr durch gesetzlich vorgesehene Instrumente möglich ist.[883]
— Eine Einschränkung von Grundrechten gestützt auf die polizeiliche Generalklausel im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV ist schliesslich nur zulässig, wenn die handelnde Behörde den Rahmen ihrer sachlichen und örtlichen *Zuständigkeit* nicht überschreitet.[884] Beispielhaft sehen Art. 173 Abs. 1 lit. c, Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV solche Zuständigkeiten für die Bundesversammlung und den Bundesrat ausdrücklich vor.[885]

Sind diese (kumulativen) Voraussetzungen erfüllt, können Eingriffe in Grundrechte im Einzelfall selbst ohne ordentliche Gesetzesgrundlage vollzogen werden.

die Aufgabe der Unvorhersehbarkeit als Anwendungsvoraussetzung der polizeilichen Generalklausel EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 44 zu Art. 36 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 17 zu Art. 36 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 108 f. Rz. 88 f; je mit Hinweisen.

881 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 566 Rz. 1545; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 108 Rz. 88; MÜLLER, Generalklausel, S. 228; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 17 zu Art. 36 BV.

882 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 566 Rz. 1545; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 108 Rz. 88; MÜLLER, Generalklausel, S. 228; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 17 zu Art. 36 BV.

883 Vgl. MÜLLER/JENNI, Generalklausel, S. 15; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Notrecht, S. 130.

884 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 566 Rz. 1545; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 108 Rz. 88; MÜLLER, Generalklausel, S. 228; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 16 zu Art. 36 BV.

885 Vgl. BIAGGINI, Kommentar BV, N. 16 zu Art. 36 BV; SAXER, St. Galler Kommentar BV, N. 13 zu Art. 185 BV.

c) Bedeutung für ein Verbot extremistischer Organisationen

aa) Rechtspraxis

Die polizeiliche Generalklausel im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV ist auch im Hinblick auf ein Verbot von extremistischen Organisationen von Bedeutung. Das zeigt sich zunächst in der behördlichen Rechtspraxis. So sprach der Bundesrat am 7. November 2001 gestützt auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV ein Verbot der Gruppierung «Al-Qaïda» und verwandter Organisationen aus (vgl. Art. 1 Abs. 1 VO «Al-Qaïda»). Im Rahmen von Nachfolgeerlassen, die teilweise von der Bundesversammlung beschlossen wurden und sich auf Art. 173 Abs. 1 lit. c BV stützten, wurde dieses Verbot erweitert und verstetigt, worauf im Detail später noch einzugehen ist.[886] Für diese mit Grundrechtseingriffen verbundenen Organisationsverbote lag in einer ersten Phase keine ordentliche Gesetzesgrundlage vor, sodass Bundesrat und Bundesversammlung dabei auf die polizeiliche Generalklausel zurückgriffen.[887]

bb) Kongruenz bedrohter Rechtsgüter

Die Bedeutsamkeit der polizeilichen Generalklausel für Verbote von extremistischen Organisationen lässt sich aber auch unter theoretischen Gesichtspunkten begründen. Extremistische Organisationen stehen der freiheitlich-demokratischen Ordnung wie gezeigt feindlich gegenüber.[888] Dabei können sie eine Bedrohung für ein ganzes Spektrum von Rechtsgütern darstellen, die im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV als fundamentale Rechtsgüter insbesondere des Staates, aber auch der betroffenen Individuen gelten. Diese lassen sich wie bereits erörtert in drei Kategorien einteilen.[889] Unter dem Blickwinkel der *institutionellen Sicherheitsdimension*[890] kann namentlich die extremistisch veranlasste Gefährdung von Infrastrukturen, Einrichtungen und Personen, die der Funktionsfähigkeit zentraler staatlicher Institutionen und Abläufe dienen, eine Bedrohungslage darstellen, die den Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel eröffnet. Aus dem Bereich der *territorialen Sicherheitsdimension*[891] fällt insbesondere die Integrität des staatlichen Hoheitsgebiets als fundamentales Rechtsgut im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV in

886 Vgl. unten, 6. Kapitel III.2.b).

887 Vgl. BIAGGINI, «Al-Qaïda»-Verordnung, S. 26; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 48 Rz. 68.

888 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.b)cc) und 3. Kapitel III.4.d).

889 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c).

890 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c)cc).

891 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c)bb).

Betracht, das Bedrohungen aus extremistischen Motiven unterliegen kann. Überschneidungen ergeben sich überdies zwischen fundamentalen Rechtsgütern des Einzelnen und Schutzgütern der *personellen Sicherheitsdimension*, die als Ausfluss extremistischer Bestrebungen bedroht sein können. Dazu zählen namentlich das Leben sowie die geistige und körperliche Unversehrtheit.[892] In diesem Rahmen kann die polizeiliche Generalklausel im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV demnach auch für das Verbot einer extremistischen Organisation von Bedeutung sein.

cc) Analoger Massstab

Indem sie fundamentale Rechtsgüter im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV bedrohen, können extremistische Organisationen nach dem Dargelegten grundsätzlich zu Adressaten von staatlichen Massnahmen werden, die sich auf die polizeiliche Generalklausel stützen. Allerdings eröffnet nicht jede Möglichkeit einer Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung den Anwendungsbereich der polizeilichen Generalklausel im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV, auch wenn sie von einer ablehnenden Haltung gegenüber der verfassungsmässigen Grundordnung getragen ist. Bei extremistischen Phänomenen greifen keine geringeren Anforderungen für staatliche Massnahmen gestützt auf die polizeiliche Generalklausel. Auch angesichts extremistischer Motive bedarf es somit einer schweren und akuten Bedrohung fundamentaler Rechtsgüter sowie fehlender gesetzlicher Massnahmen, damit die polizeiliche Generalklausel im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV zum Tragen kommt. Weiter versteht sich von selbst, dass die polizeiliche Generalklausel nach der genannten Bestimmung bloss bei einer widerrechtlichen Bedrohung von fundamentalen Rechtsgütern greift. Gegen eine extremistisch motivierte Modifizierung der Rechtsordnung, die nach den dafür vorgesehenen Verfahren und unter Beachtung der materiellen Verfassungsschranken auf eine Änderung fundamentaler Aspekte der Rechtsordnung gerichtet ist und sie in diesem weiteren Sinne ebenfalls bedroht, steht die polizeiliche Generalklausel demnach nicht zur Verfügung.[893]

3. Ergebnis

Da das Verbot einer extremistischen Organisation zu Grundrechtseingriffen führt, hat sich diese Massnahme nach den Voraussetzungen von Art. 36 BV zu richten. Erforderlich ist zunächst eine gesetzliche Grundlage im Sinne von

892 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c)dd).

893 Vgl. in diesem Sinne bereits oben, 2. Kapitel II.4.

Art. 36 Abs. 1 BV. Die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage sind dabei von der Schwere des Grundrechtseingriffs abhängig. Die Eingriffsschwere eines Verbots kann je nach Grundrechtslastigkeit ihrer Tätigkeit von Organisation zu Organisation variieren. In Kombination mit Sicherungsmassnahmen ist in der Regel jedoch von einem schweren Grundrechtseingriff auszugehen. Dies zieht nach sich, dass für das Verbot einer extremistischen Organisation eine klare und detaillierte Grundlage auf formell-gesetzlicher Stufe erforderlich ist.

Im Einzelfall ist auch denkbar, dass sich das Verbot einer extremistischen Organisation auf die polizeiliche Generalklausel gemäss Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV stützen lässt. Die polizeiliche Generalklausel greift insbesondere bei einer Bedrohung fundamentaler Rechtsgüter, die jedenfalls teilweise auch in das Bedrohungsspektrum von extremistischen Organisationen fallen können. Im Übrigen gilt für das Verbot einer extremistischen Organisation gestützt auf die polizeiliche Generalklausel gemäss Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV ein analoger Massstab. Mithin führt die verfassungsfeindliche Ausrichtung einer extremistischen Organisation nicht zu einer Lockerung bei den Voraussetzungen der polizeilichen Generalklausel.

IV. Öffentliches Interesse oder Grundrechte Dritter (Art. 36 Abs. 2 BV)

1. Überblick

Einschränkungen von Grundrechten, wie sie das Verbot einer extremistischen Organisation bewirken, müssen nach Art. 36 Abs. 2 BV durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein. Für den Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen bedarf es mithin eines zulässigen Motivs.[894] Im Folgenden werden zunächst die Anforderungen diskutiert, die Art. 36 Abs. 2 BV an den Rechtfertigungsgrund der *öffentlichen Interessen* stellt.[895] Sodann werden die Besonderheiten erörtert, die der *Schutz von Grundrechten Dritter* als Eingriffsmotiv für grundrechtsbeschränkende Massnahmen mit sich bringt.[896] Anschliessend werden Rechtfertigungsgründe vorgestellt, die im Hinblick auf grundrechtlich relevante Massnahmen gegen

894 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 112 Rz. 104; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 145 ff. Rz. 364 ff.; WYSS, Öffentliche Interessen, S. 197 f. Rz. 2.

895 Vgl. unten, 4. Kapitel IV.2.

896 Vgl. unten, 4. Kapitel IV.3.

extremistische Organisationen von Bedeutung sein können,[897] bevor die Ergebnisse zusammengefasst werden.[898]

2. Öffentliches Interesse

a) Im Allgemeinen

Nach Art. 5 Abs. 2 BV muss jedes staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen.[899] Für grundrechtsbeschränkende Massnahmen greift Art. 36 Abs. 2 BV dieses Prinzip auf. Dabei deutet allerdings bereits der Wortlaut von Art. 36 Abs. 2 BV an, dass für öffentliche Interessen, die zur Einschränkung von Grundrechten herangezogen werden sollen, erhöhte Anforderungen gelten: Demnach muss ein Eingriff in grundrechtlich geschützte Positionen nicht bloss im öffentlichen Interesse *liegen* (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV), sondern dadurch im konkreten Fall auch *gerechtfertigt* sein (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV).[900] An das öffentliche Interesse bestehen im Rahmen von Art. 36 Abs. 2 BV demnach höhere Anforderungen als bei Art. 5 Abs. 2 BV. Die Kontrolle, ob ein Grundrechtseingriff im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV auf einem zulässigen Eingriffsmotiv beruht, erfolgt in zwei Schritten, die einen Perspektivenwechsel mit sich bringen.[901]

aa) Interessenqualifikation

In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob die staatliche Massnahme überhaupt auf einem öffentlichen Interesse beruht (Interessenqualifikation).[902] Die Beurteilung erfolgt aus allgemeiner verfassungsrechtlicher Sicht. Auf dieser Prüfstufe kommt noch grundsätzlich jedes öffentliche Interesse im Sinne von Art. 5 Abs. 2 BV als Eingriffsmotiv in Frage.[903] Als von einem öffentlichen Interesse getragen gelten dabei Angelegenheiten, die vom Gesetzgeber im Prozess der demokratischen Rechtsetzung langfristig als Anliegen der gesamten

897 Vgl. unten, 4. Kapitel IV.4.

898 Vgl. unten, 4. Kapitel IV.5.

899 Vgl. oben, 2. Kapitel III.2.

900 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 112 f. Rz. 104 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 146 Rz. 366 f.; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 175 f. Rz. 87 ff.

901 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 145 Rz. 363; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 170 Rz. 448; in diesem Sinne auch SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 175 Rz. 88 f.; BELSER/WALDMANN, Grundrechte I, S. 179 ff. Rz. 35 ff.

902 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 145 f. Rz. 364 f.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 170 Rz. 448.

903 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 145 Rz. 364; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 175 Rz. 88; BELSER/WALDMANN, Grundrechte I, S. 180 f. Rz. 38; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 21 zu Art. 36 BV.

Rechtsgemeinschaft ausgewiesen wurden.[904] Damit ist gleichzeitig gesagt, dass der Bestand der öffentlichen Interessen dem zeitlichen Wandel unterliegt und nicht abschliessend festgelegt werden kann. Einen positiven ‹numerus clausus› von zulässigen öffentlichen Interessen gibt es demnach nicht.[905] Bereits auf dieser Prüfstufe lassen sich aber negativ Interessen ausscheiden, die der Gesetzgeber aufgrund von verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen nicht verfolgen darf – unabhängig davon, ob er mit seinen Handlungen nun in grundrechtlich geschützte Bereiche eingreift oder nicht.[906]

bb) Interessenselektion

Liegt für eine staatliche Massnahme ein öffentliches Interesse vor, ist unter dem Blickwinkel von Art. 36 Abs. 2 BV in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob sich dieses grundsätzlich als Eingriffsmotiv eignet, um den in Frage stehenden Grundrechtseingriff zu rechtfertigen (Interessenselektion).[907] Im Unterschied zum ersten Schritt der Interessenqualifikation erfolgt die Beurteilung hier aus dem Blickwinkel des betroffenen Grundrechts. Erforderlich ist eine abstrakte Gegenüberstellung des für den Grundrechtseingriff ins Feld geführten Interesses einerseits und des fraglichen Grundrechts andererseits, ohne dass dabei bereits eine eigentliche Interessenabwägung für den konkreten Sachverhalt vorzunehmen wäre.[908] Ob ein taugliches Motiv für den Grundrechtseingriff vorliegt, entscheidet sich nach dem Schutzzweck des betroffenen Grundrechts.[909] Läuft ein öffentliches Interesse der zentralen Schutzrichtung eines Grundrechts im Kern zuwider, vermag es eine Beeinträchtigung regelmässig nicht zu rechtfertigen und ist es als unzulässiges Interesse auszuscheiden.[910]

904 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 145 Rz. 364; BELSER/WALDMANN, Grundrechte I, S. 179 Rz. 35; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 113 Rz. 107; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 175 Rz. 88.

905 Vgl. BGE 138 I 378 E. 8.3 S. 393 f.; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 49 zu Art. 36 BV; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 169 Rz. 445.

906 Vgl. BGE 138 I 378 E. 8.3 S. 394; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 49 zu Art. 36 BV; SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 44 zu Art. 5 BV.

907 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 146 Rz. 366 f.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 170 Rz. 447; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 32 zu Art. 36 BV.

908 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 146 Rz. 366 f.; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 50 zu Art. 36 BV; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 176 Rz. 90 f.

909 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 144 Rz. 108; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 175 f. Rz. 89.

910 Vgl. SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 175 f. Rz. 89.

b) Im Besonderen: Eingriffe in Kommunikationsgrundrechte

Neben anderen können das Verbot einer extremistischen Organisation und allfällige Sicherungsmassnahmen in Zahl und Ausmass erheblich in Grundrechte freier Kommunikation eingreifen. Betroffen sind namentlich die Vereinigungsfreiheit (vgl. Art. 23 BV),[911] aber auch die Meinungs-[912] (vgl. Art. 16 BV) und die Versammlungsfreiheit (vgl. Art. 22 BV).[913] Dabei ist zu beachten, dass sich bei der Interessenprüfung nach Art. 36 Abs. 2 BV für Eingriffe in Kommunikationsgrundrechte gewisse Besonderheiten ergeben.[914] Die ungehinderte Ausübung von Grundrechten freier Kommunikation steht mehr noch als andere verfassungsmässige Ansprüche nicht allein im individuellen, sondern auch im Interesse der Öffentlichkeit. Die Schutzrichtung der Kommunikationsgrundrechte ist zwar durchaus individualbezogen; sie umfasst aber auch den politisch-gesellschaftlichen Diskurs insgesamt.[915] Die Anforderungen für Einschränkungen von Grundrechten der freien Kommunikation sind daher generell hoch.[916] Im Rahmen von Art. 36 Abs. 2 BV wirken sich diese erhöhten Anforderungen insbesondere auf den Prüfschritt der Interessenselektion aus. Bei der Beurteilung, ob sich ein öffentliches Interesse zur Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV eignet, ist dabei neben dem subjektiven auch der kollektive Schutzzweck des betroffenen Kommunikationsgrundrechts zu berücksichtigen.

c) Rechtsfolgen

Beruht eine staatliche Massnahme auf einem verfassungsrechtlich zulässigen Interesse der Öffentlichkeit (Interessenqualifikation) und eignet sich das öffentliche Interesse auf abstrakter Ebene für eine Rechtfertigung des konkret in Frage stehenden Grundrechtseingriffs (Interessenselektion), liegt ein hinreichendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV vor. Der Eingriff ist dann weiter auf seine Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) und die

911 Vgl. oben, 3. Kapitel III.6.

912 Vgl. oben, 3. Kapitel II.4.

913 Vgl. oben, 3. Kapitel IV.1.e).

914 Vgl. allgemein dazu MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 378 ff.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 220 f. Rz. 40 ff. und S. 223 f. Rz. 50 ff.

915 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 378; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 220 Rz. 40; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 34 Vorbem. zu Art. 7–36 BV; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 39 zu Art. 16 BV, so auch bereits oben, 3. Kapitel II.1, 3. Kapitel III.1 und 3. Kapitel IV.1.a).

916 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 221 Rz. 40; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 379; in diesem Sinne auch HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 4 zu Art. 16 BV.

Respektierung des Kerngehalts (Art. 36 Abs. 4 BV) hin zu prüfen. Fällt der Prüfschritt der Interessenqualifikation oder jener der Interessenselektion hingegen negativ aus, erweist sich die Massnahme unter dem Blickwinkel von Art. 36 Abs. 2 BV als unzulässig. Sie ist zu unterlassen, selbst wenn eine gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV vorliegt, da sich der Gesetzgeber nicht über die übrigen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten nach Art. 36 Abs. 2–4 BV hinwegsetzen kann.[917]

3. Schutz von Grundrechten Dritter

Einschränkungen von Grundrechten lassen sich gemäss Art. 36 Abs. 2 BV nicht nur durch ein öffentliches Interesse, sondern auch durch den Schutz von Grundrechten Dritter rechtfertigen. Damit bringt die Verfassung zum Ausdruck, dass die Freiheit des einen dort ihre Schranken findet, wo die Freiheit des anderen beginnt.[918] Die beiden Kategorien von Rechtfertigungsgründen – öffentliches Interesse und Schutz von Grundrechten Dritter – lassen sich dabei nicht immer klar trennen.[919] Die Prüfung, ob der Schutz von Grundrechten Dritter im konkreten Fall ein zulässiges Eingriffsmotiv im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV darstellt, erfolgt nach richtiger Ansicht wie bei den öffentlichen Interessen in zwei Schritten.[920]

Demnach ist zunächst zu untersuchen, ob Dritte überhaupt in einer Grundrechtsposition betroffen sind (Qualifikation der Rechtsposition). Als Eingriffsmotiv im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV kommen grundsätzlich sämtliche Grundrechte von Dritten in Frage.[921] Damit der Rechtfertigungsgrund greift, muss allerdings eine konkrete Gefährdung der Grundrechtsposition vorliegen. Eine abstrakte Schädigungsmöglichkeit von Grundrechten Dritter reicht als Motiv für eine grundrechtsbeschränkende Massnahme regelmässig nicht aus.[922] In einem zweiten Schritt ist zu prüfen, ob die angeführten Grundrechte Dritter als Motiv für die Einschränkung des in Frage stehenden

917 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 114 Rz. 113.

918 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 115 Rz. 114; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 51 zu Art. 36 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 21 zu Art. 36 BV.

919 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 145 Rz. 365; BELSER/WALDMANN, Grundrechte I, S. 181 f. Rz. 40; WYSS, Öffentliche Interessen, S. 205 Rz. 20; MARTIN, Grundrechtskollisionen, S. 102 ff.; TÖNDURY/YOUSSEF, Schutzgüter, S. 26.

920 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.2.a); ähnlich TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 145 f. Rz. 363 ff.

921 In diesem Sinne auch KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 115 Rz. 114 f.; MARTIN, Grundrechtskollisionen, S. 99 ff.

922 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 115 Rz. 115; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 35 zu Art. 36 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 21 zu Art. 36 BV.

Grundrechts überhaupt taugen (Selektion der Rechtsposition).[923] Der jeweiligen Schutzrichtung der betroffenen Grundrechte ist dabei ein besonderes Augenmerk zu widmen. Führt einer der beiden Prüfschritte zu einem negativen Ergebnis, liegt kein Anliegen von Dritten vor, das ein legitimes Motiv für einen Grundrechtseingriff darstellt.

4. Rechtfertigung von Massnahmen gegen extremistische Organisationen

a) Kein abschliessender Katalog von Eingriffsmotiven

Staatliche Massnahmen, die gegen extremistische Organisationen gerichtet sind und den Schutzbereich von Grundrechten tangieren, müssen auf Motiven beruhen, die den dargelegten Anforderungen von Art. 36 Abs. 2 BV genügen. Mithin müssen die Massnahmen entweder auf einem hinreichenden öffentlichen Interesse beruhen oder dem Schutz von Grundrechten Dritter dienen.

Ein positiver ‹numerus clausus› von hinreichenden *öffentlichen Interessen* besteht dabei wie gezeigt nicht.[924] Entsprechend lässt sich auch kein Katalog von Rechtfertigungsgründen aufführen, der abschliessend festschreibt, welche Motive für Massnahmen gegen extremistische Organisationen im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV zulässig sind. Allerdings wurde mit Blick auf den verfassungsrechtlichen Rahmen für den Umgang mit dem Extremismus aufgezeigt, dass extremistische Phänomene verschiedene Berührungspunkte mit dem staatlichen Sicherheitsauftrag aufweisen.[925] Bei Massnahmen gegen extremistische Organisationen steht das Interesse an der Wahrung der öffentlichen Sicherheit folglich im Mittelpunkt. Dabei lassen sich die zulässigen Rechtfertigungsgründe im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV entlang des verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrags eingrenzen, der weiter vorne bereits dargelegt wurde.[926] Einerseits können Motive ausgeschieden werden, die nicht für grundrechtsbeschränkende Massnahmen gegen extremistische Organisationen herangezogen werden dürfen.[927] Andererseits ergibt sich aus dem verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrag eine Reihe von Gründen, die für die Rechtfertigung solcher Massnahmen in Frage kommen. In Anlehnung an diese Überlegungen lässt sich zudem darlegen, inwieweit für Grundrechtseingriffe

923 In diesem Sinne wohl auch SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 36 zu Art. 36 BV; anders MARTIN, Grundrechtskollisionen, S. 101 f., die diesen Prüfschritt auf die Ebene der Verhältnismässigkeit verlagert.

924 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.2.a)aa).

925 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.

926 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.

927 Vgl. sogleich unten, 4. Kapitel IV.4.b).

im Zusammenhang mit extremistischen Organisationen auf den Schutz von *Grundrechtspositionen Dritter* abgestellt werden kann.[928]

b) Unzulässiges Eingriffsmotiv: Extremismusbekämpfung als solche

Extremistische Bestrebungen richten sich im Ergebnis gegen zentrale Merkmale der staatlichen Ordnung. Dazu zählen die verfassungsrechtlichen Ausprägungen der freiheitlichen Demokratie sowie von Rechtsstaatlichkeit und Gewaltentrennung, die unter dem Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zusammengefasst werden können.[929] Die Aufrechterhaltung dieser verfassungsmässigen Ordnung und die Funktionsfähigkeit ihrer Institutionen stellen ein Interesse der Allgemeinheit dar (Interessenselektion), das sich aufgrund von Art und Gewicht grundsätzlich ohne Weiteres eignet, um Grundrechtseingriffe zur Abwehr extremistischer Störungen und Gefahren zu rechtfertigen (Interessenqualifikation).[930] Dabei sind indessen auch die Grenzen zu beachten, die sich aus dem verfassungsrechtlichen Rahmen für dieses öffentliche Interesse als Eingriffsmotiv für Grundrechtseingriffe ergeben.

Bei näherer Betrachtung handelt es sich bei der freiheitlich-demokratischen Grundordnung nämlich nicht um ein Schutzobjekt, auf das sich der verfassungsrechtliche Sicherheitsauftrag im Sinne von Art. 2 Abs. 1, Art. 35 Abs. 1 sowie Art. 57 Abs. 1 BV insgesamt und vorbehaltlos erstreckt. Die materiellen Schranken der Verfassungsrevision ziehen den Kreis veränderungsresistenter Bestimmungen enger und erklären bloss das zwingende Völkerrecht für unantastbar (vgl. Art. 139 Abs. 3, Art. 193 Abs. 4 und Art. 194 Abs. 2 BV). Für Massnahmen gegen extremistisch motivierte Änderungen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, die sich in diesem Rahmen bewegen sowie formell korrekt nach dem Verfahren der Verfassungsrevision vonstattengehen – also insbesondere gewaltlos bleiben –, lässt sich der staatliche Sicherheitsauftrag demnach nicht als öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV anführen, weil er gar nicht so weit reicht.[931]

Andere öffentliche Interessen oder Grundrechte Dritter, die als Eingriffsmotive für weitergehende Massnahmen in Frage kämen, grundrechtsbeschränkende Massnahmen gegen Organisationen mithin allein aufgrund ihrer demokratiefeindlichen Ausrichtung rechtfertigen würden, obwohl sich diese in ihren Bestrebungen an die materiellen Schranken und die formellen Abläufe der Verfassungsrevision halten, liegen nicht auf der Hand. Dabei fällt

928 Vgl. unten, 4. Kapitel IV.4.c).

929 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.b)cc).

930 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c).

931 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.

namentlich ins Gewicht, dass bei staatlichen Massnahmen gegen extremistische Organisationen regelmässig Grundrechte der freien Kommunikation betroffen sind, die den freien politisch-gesellschaftlichen Diskurs möglichst weitgehend sicherstellen sollen.[932] Der Schutzrichtung dieser Kommunikationsgrundrechte würde es zuwiderlaufen, wenn sie bloss deshalb eingeschränkt würden, weil sie für Bestrebungen beansprucht werden, die in formell zulässiger Weise bis an den Rand dessen gehen, was die Rechtsordnung mit den materiellen Schranken der Verfassungsrevision noch zulässt.[933] Spätestens auf der Stufe der Selektion zulässiger Motive für die Einschränkung von Grundrechten wären solche Massnahmen unter dem Blickwinkel von Art. 36 Abs. 2 BV als unzulässig auszuscheiden.

Nach Massgabe von Art. 36 Abs. 2 BV sind grundrechtsbeschränkende Anordnungen gegen Organisationen danach unzulässig, wenn sie allein durch die demokratiefeindlichen Bestrebungen der Organisation motiviert sind und sich diese nicht anschickt, gegen die materiellen Schranken der Verfassungsrevision zu verstossen oder die einschlägigen Verfahren zur Änderung der staatlichen Grundordnung zu missachten (also namentlich gewaltfrei agiert).

c) Zulässige Eingriffsmotive

aa) Öffentliche Interessen

(1) Staatlicher Auftrag zur Sicherheitsgewährleistung

Bei den öffentlichen Interessen im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV, die als zulässige Eingriffsmotive für Massnahmen gegen extremistische Organisationen herangezogen werden können, steht der staatliche Auftrag zur Sicherheitsgewährleistung gemäss Art. 2 Abs. 1, Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 57 Abs. 1 BV wie erwähnt im Vordergrund. Dabei lässt sich der staatliche Auftrag zur Sicherheitsgewährleistung anhand seiner Schutzobjekte in eine territoriale, eine institutionelle und eine personelle Sicherheitsdimensionen unterteilen.[934] Eine enge Verbindung zum verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrag weist sodann das staatliche Gewaltmonopol auf.[935] Entlang dieser drei Sicherheitsdimensionen und unter Berücksichtigung des staatlichen Gewaltmonopols lässt sich eine Auswahl von öffentlichen Interessen im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV anführen, die grundrechtsbeschränkende Massnahmen gegen extremistische Organisationen rechtfertigen können.

932 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.2.b).

933 Ähnlich im Zusammenhang mit Überwachungsmassnahmen gemäss NDG KREYDEN, Spannungsverhältnis, S. 56 f.

934 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c).

935 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.b)bb).

(2) Schutzobjekte der territorialen Sicherheitsdimension

Schutzobjekte der territorialen Sicherheitsdimension sind die Unversehrtheit des staatlichen Hoheitsgebiets und seine Erhaltung als Lebensraum für die Bevölkerung.[936] Die Abwehr von extremistischen Bedrohungen und Störungen dieser Schutzobjekte stellt gestützt auf den verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrag im Sinne von Art. 2 Abs. 1, Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 57 Abs. 1 BV ein öffentliches Interesse dar, das von seiner Bedeutung her den Anforderungen von Art. 36 Abs. 2 BV genügt. Grundrechte dürfen mithin eingeschränkt werden, um Veränderungen des staatlichen Territoriums zu verhindern, die gewaltsam oder in anderer Weise nicht nach den dafür vorgesehenen, verfassungsmässigen Abläufen vonstattengehen.[937]

(3) Schutzobjekte der institutionellen Sicherheitsdimension

Die institutionelle Dimension des verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrags umfasst die Ausprägungen staatlicher Institutionen auf rechtlicher und physischer Ebene. Auf der rechtlichen Ebene zählen unter anderem zentrale Elemente der verfassungsmässigen Ordnung wie die Merkmale einer freiheitlichen Demokratie, von Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung zur institutionellen Sicherheitsdimension, die zusammengefasst als freiheitlich-demokratische Grundordnung bezeichnet werden können. Auf der physischen Ebene der institutionellen Sicherheitsdimension befinden sich Personen und Infrastrukturen, die diese staatlichen Institutionen repräsentieren oder für ihr Funktionieren unentbehrlich sind.[938] Der verfassungsrechtliche Sicherheitsauftrag begründet – wie schon dargelegt mit Ausnahme von formell rechtmässigen, also insbesondere gewaltlosen Veränderungen unter Beachtung der materiellen Schranken der Verfassungsrevision[939] – ein ausgewiesenes öffentliches Interesse am Schutz dieser Elemente staatlicher Ordnung vor extremistisch motivierten Gefahren und Störungen. Dieses Sicherheitsinteresse ist von bedeutendem Gewicht und vermag Grundrechtseingriffe im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV zu rechtfertigen.[940]

Grundrechtsbeschränkende Massnahmen gestützt auf dieses Eingriffsmotiv zugunsten der *rechtlichen Ebene* der institutionellen Sicherheitsdimension sind demnach insbesondere zur Abwehr widerrechtlicher, also namentlich

936 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c)bb).

937 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.c).

938 Vgl. zu den einzelnen Elementen oben, 2. Kapitel II.3.c)cc).

939 Vgl. soeben oben, 4. Kapitel IV.4.b).

940 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.a).

gewaltsamer Veränderungen der verfassungsmässigen Ordnung denkbar. Im Unterschied zur Verhinderung von formell zulässigen Veränderungen stellt in diesem Rahmen auch der Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ein rechtfertigendes Motiv dar, um grundrechtsbeschränkende Massnahmen gegen extremistische Bedrohungen zu ergreifen.[941] Die Abschirmung der materiellen Schranken der Verfassungsrevision vor Veränderungen bildet sodann ebenfalls ein im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV zulässiges öffentliches Interesse. Weil sie von der Verfassung unter allen Umständen unabänderlich bezeichnet werden,[942] gilt dies unabhängig davon, ob es um (vordergründig) zulässige oder formell widerrechtliche Änderungen geht. Unter dem Blickwinkel der *physischen Ebene* der institutionellen Sicherheitsdimension kann schliesslich namentlich die Gewährleistung der Unverletzlichkeit von Personen und Infrastrukturen, die staatliche Institutionen repräsentieren oder für deren Funktionsfähigkeit wichtig sind, als Rechtfertigungsgrund für Grundrechtseingriffe gegen extremistische Organisationen dienen.[943]

(4) Schutzobjekte der personellen Sicherheitsdimension

Die personelle Sicherheitsdimension bezieht sich in erster Linie auf den Schutz von grundrechtlich anerkannten Rechtsgütern des Einzelnen. Dazu zählen unter anderem die menschliche Würde, das Leben sowie die körperliche und geistige Integrität, das Eigentum und die Bewegungsfreiheit.[944] Er steht als verfassungsrechtlicher Sicherheitsauftrag im Sinne von Art. 2 Abs. 1, Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 57 Abs. 1 BV zudem auch im öffentlichen Interesse und ist nach Art und Gewicht grundsätzlich geeignet, um Massnahmen gemäss Art. 36 Abs. 2 BV zu rechtfertigen.[945] Das gilt umso mehr, als die Schutzobjekte der personellen Sicherheitsdimension über weite Strecken in den polizeilichen Schutzgütern aufgehen und Letztere grundsätzlich als zulässige Rechtfertigungsgründe für Grundrechtseingriffe anerkannt sind.[946]

Massnahmen gegen extremistische Organisationen lassen sich demnach im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV mit dem Schutz von Rechtsgütern rechtfertigen, die grundrechtliche Anerkennung geniessen. Grundrechtseingriffe sind namentlich denkbar, um Leib, Leben oder Eigentum von Dritten gegen

941 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.a)bb).

942 Vgl. oben, 2. Kapitel II.2.c)bb).

943 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.a)cc).

944 Vgl. im Einzelnen oben, 2. Kapitel II.3.c)dd).

945 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.b).

946 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 49 zu Art. 36 BV; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 19 zu Art. 36 BV; SCHÄRMELI, Entwicklung, S. 50 und S. 52 f.; TÖNDURY/YOUSSEF, Schutzgüter, S. 26.

extremistisch motivierte Bedrohungen oder Verletzungen zu schützen, wie sie insbesondere durch Gewalttätigkeiten verursacht werden können.[947] Als Eingriffsmotiv kommt aber etwa auch der Schutz der Menschenwürde in Frage, was beispielsweise ein Verbot der Diskriminierung oder Herabsetzung gewisser Personen und Personengruppen rechtfertigen kann.[948]

Zu beachten ist indes, dass das aus der personellen Dimension des verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrags ableitbare öffentliche Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV eine extremistisch motivierte Änderung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung unter Respektierung der dafür vorgesehenen Verfahren und der materiellen Schranken der Verfassungsrevision nicht ausschliesst. Über die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts hinaus bildet der bestehende Grundrechtskatalog keine materielle Schranke der Verfassungsrevision. Unter dem Vorbehalt der zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts und eines formell rechtmässigen Vorgehens ist eine Reduktion von Umfang und Bestand verfassungsrechtlich geschützter Grundrechtsgüter demnach verfassungsrechtlich zulässig.[949] Mithin ergibt sich aus der personellen Sicherheitsdimension kein hinreichendes öffentliches Interesse, um den Katalog verfassungsrechtlich anerkannter Grundrechtsgüter gänzlich gegen extremistisch motivierte Veränderungen zu immunisieren.

Immerhin aber lässt das öffentliche Interesse, das sich aus der personellen Sicherheitsdimension ergibt, eine gewisse Disziplinierung auch von solchen extremistischen Bestrebungen zu, die grundsätzlich in formell zulässiger Weise auf eine Änderung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung hinwirken. Insbesondere kann die personelle Sicherheitsdimension im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV als Rechtfertigungsgrund für Grundrechtseingriffe dienen, um Gewalttätigkeiten gegen grundrechtlich geschützte Güter zu verhindern oder den öffentlichen Diskurs um die richtige staatliche Grundordnung in Bahnen zu halten, in denen keine unmittelbare Beeinträchtigung anerkannter Schutzgüter wie z.B. der Menschenwürde resultiert.[950]

(5) Aufrechterhaltung des staatlichen Gewaltmonopols

Unabhängig von den in der Verfassung bezeichneten Schutzobjekten ist der Auftrag zur Sicherheitsgewährleistung gemäss Art. 2 Abs. 1, Art. 35 Abs. 1 und Abs. 2 sowie Art. 57 Abs. 1 BV eng mit dem staatlichen Gewaltmonopol verknüpft. Ohne die Gewährleistung des staatlichen Gewaltmonopols ist die

947 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.b).

948 Vgl. MARTIN, Grundrechtskollisionen, S. 99 ff. und S. 234.

949 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.b)bb).

950 Darauf zielt z.B. die Strafbarkeit rassendiskriminierender Äusserungen ab, vgl. Art. 261bis StGB; vgl. sodann auch MARTIN, Grundrechtskollisionen, S. 99 ff. und S. 234.

Abwehr von extremistisch motivierten Angriffen auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung, die mit formell unzulässigen Mitteln geführt werden, nicht sichergestellt.[951] Die Aufrechterhaltung des staatlichen Gewaltmonopols stellt unter diesem Blickwinkel ebenfalls ein öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV dar, das zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen gegen extremistische Organisationen herangezogen werden kann.

bb) Schutz von Grundrechten Dritter

Gemäss Art. 36 Abs. 2 BV lassen sich Einschränkungen von Grundrechten mit dem Schutz von Grundrechten Dritter rechtfertigen. Das gilt auch für staatliche Massnahmen gegen extremistische Bestrebungen. Der Rechtfertigungsgrund für den Schutz von Grundrechten Dritter ist mit dem öffentlichen Interesse, das sich aus dem staatlichen Sicherheitsauftrag zum Schutz von Rechtsgütern Einzelner ergibt (personelle Sicherheitsdimension),[952] jedoch weitgehend deckungsgleich.[953] Zur Frage, inwiefern der Schutz von Grundrechten Dritter als Rechtfertigungsgrund für staatliche Anordnungen gegen extremistische Organisationen taugt, kann daher auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden.[954]

Soweit der Schutz von Grundrechten Dritter als Rechtfertigungsgrund für Grundrechtseingriffe weiter geht als der staatliche Auftrag, die Schutzobjekte der personellen Sicherheitsdimension vor extremistisch motivierten Beeinträchtigungen zu bewahren, sind auch diesbezüglich die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten, die den Rahmen für Massnahmen gegen extremistische Organisationen abstecken. Gegen formell zulässige Bestrebungen zur Schleifung von Grundrechtspositionen können demnach bloss Grundrechtspositionen als Rechtfertigungsgrund dienen, die sich aus dem zwingenden Völkerrecht ergeben. Als Rechtfertigungsgrund für Massnahmen gegen undemokratisch, d.h. namentlich gewalttätig verfolgte Bemühungen zur Änderung der staatlichen Ordnung stehen hingegen grundsätzlich sämtliche Grundrechte Dritter bereit.[955]

d) Grundverbot und Sicherungsmassnahmen

Das Verbot einer extremistischen Organisation entfaltet oftmals erst durch die Flankierung mit einer Reihe von Sicherungsmassnahmen die erforderliche

951 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.b)bb) und 1. Kapitel II.2.b)bb).

952 Vgl. dazu oben, 2. Kapitel II.3.c)dd).

953 Vgl. SCHWEIZER, St. Galler Kommentar BV, N. 35 zu Art. 36 BV.

954 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.c)aa)(4).

955 Vgl. oben, 2. Kapitel II.4.b) und 4. Kapitel IV.4.c)aa)(5).

Wirkung. Sicherungsmassnahmen zu einem Organisationsverbot führen dabei in der Regel zu Grundrechtseingriffen, die über das Grundverbot hinausgehen.[956] Im Grundsatz muss dabei sowohl für das Grundverbot als auch die einzelnen Sicherungsmassnahmen ein hinreichendes Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV vorliegen. Soweit Sicherungsmassnahmen ausschliesslich die Absicherung des Grundverbots bezwecken und sie keinen anderen Motiven dienen, kann im Regelfall jedoch davon ausgegangen werden, dass die Sicherungsmassnahmen vom öffentlichen Interesse am Grundverbot gedeckt sind.

5. Ergebnis

Grundrechtsbeschränkende Massnahmen gegen extremistische Organisationen haben den Anforderungen von Art. 36 Abs. 2 BV zu genügen. Sie müssen auf einem zulässigen öffentlichen Interesse beruhen oder dem Schutz von Grundrechten Dritter dienen. Dies gilt auch für ein Organisationsverbot. Der Kreis öffentlicher Interessen gemäss Art. 36 Abs. 2 BV ist dabei enger gezogen als jener nach Art. 5 Abs. 2 BV.

Im Hinblick auf Grundrechtseingriffe zur Extremismusbekämpfung ist zu beachten, dass die Bekämpfung demokratiefeindlicher Bestrebungen an sich kein zulässiges öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV darstellt. Dies rührt daher, dass die freiheitlich-demokratische Grundordnung unter Verfassungsgesichtspunkten nicht als Schutzobjekt gilt, das unter allen Umständen vor Veränderungen zu bewahren ist. Unter Vorbehalt formell rechtswidriger (d.h. insbesondere gewaltsamer) Bestrebungen bezeichnet die Bundesverfassung mit den materiellen Schranken der Verfassungsrevision bloss einen schmalen Korridor, in dem gegen extremistische Organisationen vorgegangen werden kann, die ihre Ziele ansonsten mit demokratischen Mitteln verfolgen. Mit Blick auf die weiter vorne getroffene Unterscheidung zwischen streitbaren und offenen Demokratien[957] zeigen diese Überlegungen erneut auf, dass die verfassungsrechtliche Ausrichtung der Schweiz eher dem Typus einer offenen als jenem einer streitbaren Demokratie entspricht.[958]

956 Vgl. nur oben, 3. Kapitel II.4 (betreffend Meinungsfreiheit [Art. 16 BV]) und 3. Kapitel III.6 (betreffend Vereinigungsfreiheit [Art. 23 BV]).

957 Vgl. oben, 1. Kapitel II.2.a)cc).

958 Ähnlich BRUNNER, Behandlung, S. 290 ff.

V. Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV)

1. Überblick

Massnahmen gegen extremistische Organisationen, die zur Einschränkung von Grundrechten führen, müssen nach Art. 36 Abs. 3 BV verhältnismässig bleiben. Das gilt auch für ein Organisationsverbot und allfällige Vorkehrungen, die zu seiner Sicherung ergriffen werden. Die Verhältnismässigkeit staatlicher Massnahmen beurteilt sich dabei nach drei kumulativen Voraussetzungen: Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismässigkeit i.e.S. (Zumutbarkeit).[959] Im Folgenden werden diese Voraussetzungen je im Einzelnen erörtert und es wird sodann im Besonderen geprüft, welche Bedeutung ihnen im Zusammenhang mit einem Verbot extremistischer Organisationen und allfälligen Sicherungsmassnahmen zukommt.

2. Eignung

a) Im Allgemeinen

Staatliche Massnahmen, die in den Schutzbereich von Grundrechten eingreifen, müssen geeignet sein, um das im öffentlichen Interesse liegende Ziel zu erreichen, oder immerhin einen Beitrag zur Zielerreichung leisten.[960] Dem Kriterium der Eignung kommt im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV grundsätzlich keine nennenswerte Filterfunktion zu. Es verlangt bloss, dass die in Frage stehende Massnahme nicht geradezu wirkungslos ist oder dem Zweck, dem sie eigentlich dienen sollte, zuwiderläuft.[961]

b) Folgerungen

aa) Grundsatz: Eignung eines Organisationsverbots

Die Eignung eines Organisationsverbots und der Massnahmen, die zu seiner Sicherung getroffen werden, beurteilt sich nach dem Ziel, das mit ihnen angestrebt wird. Das Verbot einer extremistischen Organisation bezweckt

959 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 118 ff. Rz. 127 ff.; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 147 Rz. 369; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 178 Rz. 97; MÜLLER, Proportionnalité, S. 28 ff.

960 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 147 Rz. 369; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 118 Rz. 127; SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 178 Rz. 99; MÜLLER, Proportionnalité, S. 29.

961 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 118 Rz. 127; MÜLLER, Proportionnalité, S. 29; weitergehend aber wohl SCHEFER, Handbuch Grundrechte, S. 178 Rz. 99; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 175 Rz. 456 f.

insbesondere die Abwehr von Gefahren, die diese Organisation im Hinblick auf Schutzobjekte der institutionellen, der territorialen oder der personellen Sicherheitsdimension entfaltet. Mithin dient das Verbot einer Organisation (Grundverbot) *nicht generell* dazu, extremistischen Gefahren zu begegnen, sondern nur solchen, die von einer bestimmten Organisation ausgehen. Massnahmen zur Sicherung des Organisationsverbots (Sicherungsmassnahmen) dienen diesem Zweck mittelbar, indem sie darauf abzielen, das Grundverbot dauerhaft abzusichern.

Im Grundsatz erweisen sich das Verbot einer Organisation und allfällige Sicherungsmassnahmen vor diesem Hintergrund ohne Weiteres als geeignet, um extremistische Bedrohungen abzuwehren, die von dieser Organisation ausgehen. Das Grundverbot führt zur Zerschlagung der Organisation, was eine Vereinzelung ihrer Mitglieder nach sich zieht.[962] Aus der Sicht der Organisation und ihrer Mitglieder wird einem koordinierten und arbeitsteiligen Vorgehen im Hinblick auf die Verfolgung extremistischer Ziele der Boden entzogen. Das führt zum Verlust der Vorteile, die sich aus einer gemeinsamen Zweckverfolgung ergeben und deren Schutz namentlich die Vereinigungsfreiheit im Sinne von Art. 23 BV für verschiedene, grundrechtlich abgesicherte Betätigungen bezweckt.[963] Weiter kann das Grundverbot im Zusammenspiel mit Sicherungsmassnahmen dazu führen, dass die Organisation als Akteurin gänzlich aus dem öffentlichen Diskurs verdrängt wird. Auf diesem Weg werden die Gewinnung neuer Mitglieder und Sympathisanten sowie die Verbreitung von Ideen der Organisation verhindert. Unter diesen Umständen stellen ein Organisationsverbot und allfällige Sicherungsmassnahmen grundsätzlich ein zweckmässiges Mittel dar, um extremistische Bedrohungen zu verringern, die von der verbotenen Organisation ausgehen. Regelmässig ist daher auch die Eignung dieser Massnahmen gegeben.[964]

bb) Ausnahme: Fehlende Eignung eines Organisationsverbots

(1) Wirkungslosigkeit mangels Verbotsobjekts

Namentlich in drei Konstellationen kann die Eignung eines Organisationsverbots fraglich sein, wobei zwei Fälle möglicher Wirkungslosigkeit und ein

962 Vgl. DERES, Praxis, S. 429; GERLACH, Vereinsverbotspraxis, S. 94 f.

963 Ähnlich HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 106. Dabei wird nicht verkannt, dass sozialpsychologische Erkenntnisse keine grundsätzliche Gefährlichkeitsvermutung für Gruppenphänomene nahelegen. Massgeblich erscheinen vielmehr die konkreten Gruppennormen (vgl. dazu KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 49 f.), die bei Organisationen mit *extremistischer* Prägung aber gerade eine Bedrohungslage für verschiedene Schutzobjekte nahelegen können (vgl. oben, 2. Kapitel II.4; ähnlich für kriminelle Kollektive GODENZI, Beteiligung, S. 128 f.).

964 Vgl. auch STÄHLI, Verbot, S. 154 f. Rz. 358; DERES, Praxis, S. 429.

Fall der Zweckwidrigkeit auseinanderzuhalten sind. Zunächst kann sich ein Organisationsverbot als wirkungslos herausstellen, wenn gar keine Organisation existiert, an der das Verbot anknüpfen kann. Das Verbot spezifischer Organisationen, wie es hier Untersuchungsgegenstand bildet, dient der Abwehr von Gefahren, die von konkret bezeichneten Personenzusammenschlüssen ausgehen. Fehlt es im Einzelfall an einem solchen Personenzusammenschluss, zielt das Verbot ins Leere. Diese Situation kann etwa vorliegen, wenn die extremistische Bedrohung nur vermeintlich auf einem organisatorischen Fundament beruht, in Tat und Wahrheit aber Einzelaktionen oder bloss lose Gruppen von Personen den Anlass für die staatliche Massnahme setzen. Ein Verbot, das gegen einen nicht existierenden Zusammenschluss gerichtet ist, kann im Hinblick auf das Regelungsziel aber schon denklogisch keinen Effekt erzielen und ist daher auch ungeeignet im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV.[965]

Nun kann argumentiert werden, dass ein derartiges Verbot zwar ungeeignet, aber aus grundrechtlicher Sicht auch unproblematisch sei, weil gar keine Adressaten vorhanden sind, die es treffen kann. Eine solche Sichtweise lässt aber einerseits ausser Acht, dass die staatlichen Behörden in der Annahme einer tatsächlich nicht vorhandenen Organisationsgefahr dazu neigen können, ein breites Spektrum von Handlungen oder Äusserungen auf eine bloss vermeintlich existierende Organisation zurückzuführen und als verbotswidrig zu betrachten. Ohne eine eigentliche Organisation als Anknüpfungspunkt werden andererseits auch Sicherungsmassnahmen wie ein Verbot von Ersatzorganisationen oder ein Verbot der Verbreitung von Propaganda zu Instrumenten, denen es an Bestimmtheit mangelt. Der konkrete Inhalt solcher Sicherungsmassnahmen bestimmt sich nämlich wie gezeigt stets nur unter Bezugnahme auf die verbotene Organisation als Objekt des Grundverbots.[966] Ihre Bestimmtheit hängt folglich zu einem guten Teil von den Konturen des Verbotsobjekts und somit der verbotenen Organisation ab. Existiert die Organisation nicht oder nicht als hinreichend strukturierter Personenzusammenschluss, weckt dies mit Blick auf das Erfordernis einer genügenden Normdichte (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) demnach erhebliche Bedenken. Für den Erlass eines Organisationsverbots ist daher zu verlangen, dass tatsächlich ein hinreichend stabiler und identifizierbarer Personenzusammenschluss existiert, an dem das Grundverbot anknüpfen kann.[967]

965 Ähnlich HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 259 ff.; vgl. auch BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 2.

966 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.a).

967 Vgl. schon oben, 4. Kapitel III.1.c)bb)(1).

(2) *Wirkungslosigkeit wegen fehlender Rechtstreue*

Die Wirkungslosigkeit eines Organisationsverbots steht weiter im Raum, wenn es eine Organisation trifft, die von vornherein nicht im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung tätig wird und die sich von der Weiterverfolgung ihrer Ziele absehbar auch von einem Verbot nicht abhalten lässt. Das betrifft namentlich reine Geheim- und Terrororganisationen oder Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität, die wohl wirkungsvoller mit den Mitteln des Strafrechts bekämpft werden.[968] Das Grundverbot wird in solchen Fällen kaum Effekte zeigen, weil es an der Bereitschaft der Organisationsmitglieder zur Befolgung der Verbotsanordnung komplett oder jedenfalls weitgehend mangelt.[969] Im Unterschied zur Situation, da gar keine Organisation existiert, ist in diesen Fällen aber immerhin denkbar, dass die Sicherungsmassnahmen zum Grundverbot eine gewisse Wirkung entfalten. Sie eignen sich dazu, Drittpersonen aus dem Umfeld der Organisation, die ihre Rechtstreue noch nicht komplett aufgegeben haben, von weiteren Unterstützungshandlungen abzuhalten. Bei dieser Betrachtung kann Sicherungsmassnahmen eines Organisationsverbots nicht jede Eignung abgesprochen werden, auch wenn das Grundverbot selbst kaum Wirkung zeigt.

Allerdings fragt sich, ob ein Organisationsverbot im Einzelfall für derartige Konstellationen ein effizientes Mittel der Gefahrenabwehr darstellt. Viel eher werden sich Massnahmen anbieten, die zum Zweck haben, eine Unterstützung von terroristischen oder kriminellen Organisationen *generell-abstrakt* und nicht bloss bezogen auf eine bestimmte Organisation zu verhindern. Verschiedene Bestimmungen des Strafrechts haben solche Massnahmen zum Gegenstand, indem sie widerrechtliche Organisationen nicht im Einzelfall, sondern nach generell-abstrakten Kriterien erfassen und zu ihren Gunsten erfolgende Unterstützungshandlungen ebenfalls nach generell-abstrakten Kriterien unter Strafe stellen. Das betrifft namentlich den Straftatbestand der kriminellen und terroristischen Organisation gemäss Art. 260ter StGB, aber auch weitere Tatbestände des Kernstrafrechts wie die Anwerbung im Hinblick auf eine terroristische Straftat (vgl. Art. 260^{sexies} StGB).

968 Ähnlich HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 258 f.; RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 97; DERES, Praxis, S. 429 f.; PLANKER, Vereinsverbot, S. 121.

969 Ähnlich STÄHLI, Verbot, S. 154 f. Rz. 358.

(3) Zweckwidrigkeit

In Frage stehen kann die Eignung eines Organisationsverbots auch deshalb, weil es seinem eigentlichen Zweck im Einzelfall zuwiderläuft. Die Gefahren, die von einer extremistischen Organisation ausgehen, lassen sich unter Umständen besser beherrschen, wenn sie der Staat bis zu einem gewissen Grad gewähren lässt. Mit dem Verbot einer Organisation kann ihre Verdrängung in den Untergrund einhergehen, was ihre Beobachtung und die Einschätzung ihres Gefahrenpotentials erschweren kann.[970] Ausserdem ist nicht auszuschliessen, dass eine weitere Radikalisierung von Organisationsmitgliedern droht, zumal sie mit dem Verbot die Möglichkeit verlieren, am öffentlichen Diskurs teilzunehmen und ihre Ziele auf demokratischem Weg zu verfolgen.[971] Das Verbot einer Organisation kann folglich auch Wirkungen entfalten, die seinem eigentlichen Zweck widersprechen, was die Eignung und mit ihr die Verhältnismässigkeit der Anordnung in Zweifel zieht. Wie es sich damit verhält, lässt sich freilich nicht allgemein beantworten. Ob ein Organisationsverbot unter dem Gesichtswinkel der Zweckwidrigkeit als ungeeignet einzustufen ist, lässt sich nur gestützt auf eine sorgfältige Beurteilung im Einzelfall einschätzen.

cc) Zwischenfazit

Indem die Eignung bloss bei Wirkungslosigkeit oder Zweckwidrigkeit einer Massnahme zu verneinen ist, stellt dieses Kriterium rechtlich keine hohen Anforderungen an das Verbot einer extremistischen Organisation. Voraussetzung ist aber in jedem Fall, dass tatsächlich ein organisierter Personenzusammenschluss vorliegt. Knifflig kann weiter die Beurteilung sein, ob sich ein Verbot im Einzelfall nicht als zweckwidrig herausstellen wird, weil sich die Mitglieder der Organisation im Nachgang zur Auflösung ihres Zusammenschlusses weiter radikalisieren und sie dadurch zu einer noch grösseren Gefahr für die bedrohten Schutzgüter werden. Besonders ausgeprägt dürfte dieses Risiko gerade bei Organisationen sein, die sich ohnehin am Rande der Legalität bewegen und die grundsätzlich eher verbotswürdig sind als andere. Faktisch stellt das Kriterium der Eignung somit durchaus keine tiefe Hürde für ein Organisationsverbot dar, da es im Einzelfall eine sorgfältige Einschätzung zum tatsächlichen Vorliegen einer Organisation und eine Prognose über die möglichen Konsequenzen eines Verbots verlangt.

970 Ähnlich HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 194; RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 97; DERES, Praxis, S. 430; STÄHLI, Verbot, S. 154 f. Rz. 358.

971 Vgl. HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 194; RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 97; DERES, Praxis, S. 430.

3. Erforderlichkeit

a) Im Allgemeinen

Die Verhältnismässigkeit einer staatlichen Anordnung im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV setzt neben der Eignung voraus, dass sie nicht über das erforderliche Mass hinausgeht. Einer Massnahme fehlt es an der Erforderlichkeit, wenn eine vergleichbar geeignete, aber für die Grundrechtsträger mildere Anordnung ebenfalls zum Ziel führt.[972] Die Erforderlichkeit einer Anordnung beurteilt sich dabei anhand von vier Aspekten: In *persönlicher Hinsicht* müssen Einschränkungen in erster Linie jene Personen treffen, die das behördliche Einschreiten veranlassen. Vorkehrungen, die eine unbestimmte Vielzahl von Grundrechtsträgern betreffen, dürfen entsprechend nur ergriffen werden, wenn sich das angestrebte Ziel nicht bereits durch individualisierte Massnahmen erreichen lässt.[973] In *sachlicher Hinsicht* darf sich die Massnahme nicht intensiver auswirken, als es zur Erzielung des angestrebten Resultats notwendig ist.[974] Sodann verlangt das Kriterium der Erforderlichkeit danach, dass die Anordnung in *räumlicher* und *zeitlicher Hinsicht* nicht weiter ausgreift, als es die Zielerreichung gebietet.[975]

Im Folgenden werden die Anforderungen diskutiert, die das Kriterium der Erforderlichkeit an ein Organisationsverbot stellt. In einem ersten Schritt gilt dabei die Aufmerksamkeit dem Grundverbot.[976] Im Anschluss wird erörtert, was im Hinblick auf die Erforderlichkeit von allfälligen Sicherungsmassnahmen zu beachten ist.[977]

b) Erforderlichkeit des Grundverbots

Damit eine extremistische Organisation unter dem Gesichtswinkel der Erforderlichkeit im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV verboten werden kann, dürfen keine Mittel vorhanden sein, die ähnlich zielführend, aber grundrechtsschonender sind. Näher zu betrachten ist in diesem Zusammenhang vorab die persönliche Erforderlichkeit eines Organisationsverbots.

972 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 118 f. Rz. 130; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 147 Rz. 369; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 176 Rz. 458; MÜLLER, Proportionnalité, S. 29 f.

973 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 178 f. Rz. 466 f.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 120 Rz. 137.

974 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 176 f. Rz. 460 f.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 119 f. Rz. 133 f.

975 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 177 f. Rz. 462 ff.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 120 Rz. 135 f.

976 Vgl. sogleich unten, 4. Kapitel V.3.b).

977 Vgl. unten, 4. Kapitel V.3.c).

aa) Erforderlichkeit in persönlicher Hinsicht

(1) Bedeutung und Störerprinzip

Einer staatlichen Massnahme fehlt es an der persönlichen Erforderlichkeit, wenn sie sich gegen die falschen Adressaten richtet. Stehen mehrere Personen zur Auswahl, muss eine Behörde vorab jene Person ins Recht fassen, die zum behördlichen Einschreiten tatsächlich Anlass gibt.[978] Staatliche Massnahmen sollen grundsätzlich nur diejenigen Personen treffen, deren Adressierung die Verfolgung des öffentlichen Interesses unbedingt verlangt.[979] Soweit es wie hier um die Abwehr von Gefahren geht, wird zur Konkretisierung der Erforderlichkeit in persönlicher Hinsicht regelmässig auf das Störerprinzip abgestellt, das seine Wurzeln im Polizeirecht hat.[980] Daher sind hier kurz die Grundzüge des Störerprinzips darzulegen.

Das Störerprinzip besagt, dass sich staatliches Handeln gegen jene Personen richten muss, die das behördliche Einschreiten unmittelbar zu verantworten haben.[981] Das entscheidende Kriterium im Rahmen des Störerprinzips bildet demnach die *Unmittelbarkeit* bei der Verursachung jenes Zustands, der das staatliche Eingreifen nötig macht.[982] Als Zustände, die das staatliche Eingreifen nötig machen, kommen dabei nicht nur bereits eingetretene Störungen, sondern auch die konkrete Gefahr einer Störung in Frage.[983] Im Grundsatz nicht zum Adressaten von belastenden Anordnungen darf nach dem Störerprinzip werden, wer die Störung oder Gefahr bloss *mittelbar* verursacht.[984] Keine Voraussetzung für die Inanspruchnahme als Störer bildet das Verschulden einer Person.[985] Unterschieden werden dabei drei Arten von Störern:

978 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S 178 Rz 466; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 120 Rz. 137.

979 BELSER/WALDMANN, Grundrechte I, S. 186 Rz. 45.

980 Vgl. HOFSTETTER, Verhältnismässigkeitsprinzip, S. 151 f. Rz. 255; MOECKLI/TÖNDURY, Störerbild, S. 25; REINHARD, Polizeirecht, S. 175; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 178 Rz. 466; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 127 Rz. 554.

981 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 573 Rz. 1565; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 608 Rz. 2608.

982 Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 608 Rz. 2608; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 573 Rz. 1565 und S. 575 Rz. 1571.

983 Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 608 Rz. 2608; REINHARD, Polizeirecht, S. 176; MAGNIN, Polizei, S. 221 f.

984 Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 608 Rz. 2608.

985 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 573 Rz. 1565; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 608 Rz. 2612; REINHARD, Polizeirecht, S. 175.

— *Verhaltensstörer* sind Personen, die durch ihr eigenes Verhalten oder durch das Verhalten von Dritten, die unter ihrer Verantwortung stehen, die behördliche Intervention *unmittelbar* veranlassen. Das Verhalten kann in einem Tun oder Unterlassen bestehen; Letzteres allerdings nur, wenn den Störer eine Rechtspflicht zur Verhinderung der Gefahr oder der Störung trifft.[986]
— *Zustandsstörer* ist, wer die rechtliche oder tatsächliche Herrschaft über eine Sache hat, von der die Gefahr oder Störung *unmittelbar* ausgeht. Massgebliches Kriterium bildet hier die Verfügungsmacht, die es ihrem Inhaber erlaubt, die Sache in einem gefahren- und störungslosen Zustand zu erhalten.[987]
— Eine weitere Kategorie von Störern wird als *Zweckveranlasser* bezeichnet,[988] wobei besser von *Drittstörungsveranlasser* die Rede wäre.[989] Zweckveranlasser sind Personen, die durch ihr Verhalten bewirken oder bewusst in Kauf nehmen, dass Dritte ihretwegen eine Gefahr oder Störung verursachen.[990] Die Figur des Zweckveranlassers ist umstritten. Zur Anlastung staatlicher Massnahmen verzichtet sie auf das Merkmal der Unmittelbarkeit. Vielmehr lässt sie Eingriffe gegenüber Personen zu, die in der Kausalkette auf dem Weg zur Störung oder Gefahr nicht das letzte Glied bilden.[991]

Die Herrschaft über eine bestimmte Sache wird für sich kaum je Ausgangspunkt für staatliche Anstrengungen zum Verbot einer extremistischen Organisation sein. Die Figur des Zustandsstörers spielt im vorliegenden Zusammenhang deshalb keine massgebliche Rolle. Im Hinblick auf das Verbot einer extremistischen Organisation sind vielmehr die Figur des Verhaltensstörers sowie des Zweckveranlassers bzw. Drittstörungsveranlassers von Bedeutung.

986 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 574 Rz. 1568; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 608 Rz. 2612; MAGNIN, Polizei, S. 221.

987 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 574 f. Rz. 1569; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 609 Rz. 2614; MAGNIN, Polizei, S. 221 f.

988 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 575 Rz. 1570 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 609 f. Rz. 2619 ff.

989 Vgl. dazu überzeugend WYSS, Sicherheitskosten, S. 52 ff.

990 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 575 Rz. 1570; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 608 Rz. 2619; MAGNIN, Polizei, S. 222.

991 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 575 Rz. 1571; ähnlich HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 610 Rz. 2625; KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 482 ff.

(2) Störereigenschaft von extremistischen Organisationen

Die Qualifikation von extremistischen Organisationen unter dem Blickwinkel des Störerprinzips eröffnet verschiedene Problemfelder, wobei die Figuren des Verhaltensstörers und des Zweckveranlassers bzw. Drittstörungsveranlassers wie erwähnt im Vordergrund stehen.[992] Um diese Problemfelder abzustecken, sind vorab einige Grundlagen in Erinnerung zu rufen, die im Zusammenhang mit dem Organisationsverbot als Regelungstypus entwickelt wurden. Demnach bezeichnet der Begriff der Organisation stets einen Zusammenschluss von *mehreren Personen*, die sich zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks zusammengetan haben.[993] In Bezug auf diese Organisationsmitglieder sind zwei Handlungssphären auseinanderzuhalten, nämlich *organisationsbasierte* und *organisationsfremde* Tätigkeiten. Organisationsbasierte Tätigkeiten wurzeln im organisatorischen Zusammenhang.[994] Demgegenüber bezeichnen organisationsfremde Tätigkeiten sämtliche Handlungen, die losgelöst von der Struktur der Organisation erfolgen.[995] Von den Mitgliedern einer Organisation zu unterscheiden sind sodann die *Nichtmitglieder*, also Personen, die der Organisation nicht angehören. Handlungen von Nichtmitgliedern sind stets als organisationsfremd zu qualifizieren, da sie nicht den Strukturen der Organisation entspringen.[996] Gestützt auf diese Differenzierungen können folgende Problemfelder identifiziert werden, die sich bei der Einordnung von extremistischen Organisationen im Rahmen des Störerprinzips ergeben:

— Die extremistische Organisation als Verbotsobjekt stellt einen Zusammenschluss mehrerer Personen dar, die sich zur Verfolgung eines demokratiefeindlichen Zwecks zusammengefunden haben und arbeitsteilig auf dessen Erreichung hinwirken. Die Organisation stellt dabei keine Entität dar, die selber handeln kann. Sie handelt ausschliesslich durch ihre Mitglieder. Auf den ersten Blick fungieren danach stets natürliche Personen als unmittelbare Verursacher einer extremistischen Gefahr oder Störung und nicht die Organisation. Bei dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen eine extremistische Organisation überhaupt als *Verhaltensstörerin* in Betracht kommt.

992 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)aa)(1).
993 Vgl. oben, 1. Kapitel III.2.
994 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.c)bb)(1).
995 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.c)bb)(2).
996 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.d).

Als Verhaltensstörerin gilt wie erwähnt jene Person, die durch ihr eigenes Verhalten oder durch das Verhalten von Dritten, die unter ihrer Verantwortung stehen, *unmittelbar* eine behördliche Intervention veranlasst.[997] Da eine Organisation nicht selber handeln kann, kommt für ihre Eigenschaft als Verhaltensstörerin bloss die zweite Variante in Frage, d.h. die Zurechnung des Verhaltens von Personen, die unter ihrer Verantwortung stehen. Unter der Verantwortung der Organisation stehen in erster Linie ihre Mitglieder und auch diese nur so weit, als sie im Rahmen der Organisation tätig werden. Eine Verantwortung der Organisation für Handlungen ihrer Mitglieder besteht danach bloss, soweit es sich dabei um organisationsbasierte Tätigkeiten handelt. Nur in Bezug auf Störungen oder Gefahren, die durch organisationsbasierte Tätigkeiten von Mitgliedern hervorgerufen werden, kann eine extremistische Organisation demnach als Verhaltensstörerin qualifiziert werden.

Für Störungen oder Gefahren, die durch Nichtmitglieder oder durch organisationsfremde Aktivitäten von Mitgliedern ausgelöst werden, trägt eine Organisation demgegenüber keine direkte Verantwortung. Derartige Tätigkeiten können der Organisation nicht unmittelbar zugerechnet werden. Entsprechend ist sie diesbezüglich auch nicht Verhaltensstörerin. Hingegen kann sie unter gewissen Umständen als Zweckveranlasserin bzw. Drittstörungsveranlasserin gelten, worauf noch einzugehen sein wird.

— Für Gefahren und Störungen, die unmittelbar durch organisationsbasierte Tätigkeiten von Mitgliedern verursacht werden, gilt eine extremistische Organisation demnach als Verhaltensstörerin. *Organisationsintern* ist jedoch zu differenzieren. Die Qualifikation einer Organisation als Verhaltensstörerin führt nicht dazu, dass auch sämtliche ihrer Mitglieder als Verhaltensstörer zu qualifizieren wären. Das trifft nur für jene Mitglieder zu, die mit ihren organisationsbasierten Handlungen die extremistische Störung oder Gefahr unmittelbar hervorrufen.

Die anderen Organisationsmitglieder befinden sich auf der Kausalkette in grösserer Distanz zu den die Störung oder Gefahr verursachenden Verhaltensweisen. Verhalten sie sich abgesehen von der Aufrechterhaltung ihrer Mitgliedschaft in der Organisation passiv, fallen sie persönlich nicht unter den Störerbegriff. Übernehmen sie eine bestimmte Funktion oder Tätigkeit innerhalb der Organisation, kommen sie jedoch als Zweckveranlasser bzw. Drittstörungsveranlasser in Frage. Das ist etwa der Fall, wenn sie mit extremistischen Äusserungen oder vorbereitenden

997 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)aa)(1).

Handlungen den Grundstein legen, der anderen Organisationsmitgliedern als Ausgangslage dient, um unmittelbar eine extremistische Störung oder Gefahr zu verursachen. Sofern sie nicht selbst Verhaltensstörer sind, dürften innerhalb einer extremistischen Organisation in erster Linie die Führungspersonen als Zweckveranlasser bzw. Drittstörungsveranlasser in Frage kommen.

— Organisationsfremde Tätigkeiten führen nicht zur Qualifikation einer extremistischen Organisation als Verhaltensstörerin. Für diese ausserhalb der organisatorischen Strukturen wurzelnden Handlungen mangelt es der Organisation an unmittelbarer Verantwortung.

Für Störungen oder Gefahren, die auf organisationsfremde Tätigkeiten zurückgehen, kann eine extremistische Organisation indes als *Zweckveranlasserin* bzw. *Drittstörungsveranlasserin* erscheinen. Dies ist der Fall, wenn die Organisation ein Verhalten an den Tag legt, das bewirkt oder mit dem bewusst in Kauf genommen wird, dass Dritte ihretwegen eine Gefahr oder Störung verursachen.[998] Zu denken ist etwa an demokratiefeindliche Äusserungen von Organisationsmitgliedern, die zu gewaltsamen Aktionen von Personen ausserhalb der Organisation führen.

Damit eine extremistische Organisation als Zweckveranlasserin bzw. Drittstörungsveranlasserin in Frage kommt, muss ihr das Verhalten, das die Störung durch Dritte veranlasst, zugerechnet werden können. Entscheidendes Kriterium ist demnach auch hier, ob es sich bei diesem Verhalten um eine organisationsbasierte oder eine organisationsfremde Tätigkeit handelt. Nur im ersten Fall, d.h., wenn das die Drittstörung veranlassende Verhalten eine organisationsbasierte Tätigkeit darstellt und somit im Verantwortungsbereich der extremistischen Organisation liegt, kann sie als Zweckveranlasserin qualifiziert werden.[999] Für Gewalttätigkeiten durch organisationsunabhängige Dritte kann eine extremistische Organisation also z.B. als Zweckveranlasserin bzw. Drittstörungsveranlasserin gelten, wenn sie durch Äusserungen von Mitgliedern verursacht werden, die diese im Rahmen ihrer Organisationstätigkeit treffen.

— Ähnlich wie bei extremistischen Organisationen, die als Verhaltensstörer zu qualifizieren sind, ist auch bei extremistischen Organisationen, die als Zweckveranlasser gelten, eine *interne Differenzierung* vorzunehmen. Die Qualifikation der extremistischen Organisation als Zweckveranlasserin bzw. Drittstörungsveranlasserin führt nicht dazu, dass sämtliche

998 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)aa)(1).

999 Vgl. zur Kritik an der Figur des Zweckveranlassers im Zusammenhang mit Versammlungen aber KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 482 ff.

Mitglieder der Organisation ohne Weiteres als Zweckveranlasser gelten. Zweckveranlasser sind nur jene Mitglieder, die ein organisationsbasiertes Verhalten an den Tag legen, mit dem bewirkt oder in Kauf genommen wird, dass Dritte eine Gefahr oder Störung verursachen. Die anderen Organisationsmitglieder gelten persönlich betrachtet nicht als Zweckveranlasser.

Extremistische Organisationen können nach dem Dargelegten in die Kategorie der Verhaltensstörer oder der Zweckveranlasser bzw. Drittstörungsveranlasser fallen. In beiden Fällen ist entscheidend, dass das die Störung verursachende bzw. das die Drittstörung veranlassende Verhalten seinen Ursprung in der Organisation hat, d.h. als organisationsbasierte Tätigkeit erscheint. Stellt das die Gefahr verursachende oder das die Drittstörung veranlassende Verhalten eine organisationsfremde Handlung dar, fällt die extremistische Organisation als Störerin nicht in Betracht.

(3) Umsetzung bei Organisationsverboten

Gestützt auf diese Überlegungen zum Störerprinzip ist zu prüfen, wie der Aspekt der Erforderlichkeit in persönlicher Hinsicht als Teilelement des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes gemäss Art. 36 Abs. 3 BV bei Organisationsverboten umgesetzt werden kann. Dabei drängt sich ein stufenweises Vorgehen auf:

— In einem *ersten Schritt* ist danach zu fragen, ob die konkrete Organisation als Verhaltensstörerin oder Zweckveranlasserin bzw. Drittstörungsveranlasserin zu qualifizieren ist. Falls das nicht zutrifft, fehlt unter dem Blickwinkel des Störerprinzips bzw. der Erforderlichkeit ein relevanter Zusammenhang zwischen der extremistischen Organisation und der Gefahr, die zu den Verbotsüberlegungen Anlass gibt. Ein Organisationsverbot wäre in persönlicher Hinsicht nicht erforderlich und somit auch nicht verhältnismässig.
— Ist eine extremistische Organisation hingegen nach den oben dargelegten Grundsätzen als Verhaltensstörerin oder Zweckveranlasserin bzw. Drittstörungsveranlasserin zu qualifizieren,[1000] ist in einem *zweiten Schritt* zu prüfen, ob die Bedrohung bereits durch gezielte Schritte gegen einzelne oder mehrere Personen auf ein tolerierbares Mass zurückgeführt werden kann.[1001] Reicht es aus, einzelne Organisationsmitglieder oder

1000 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)aa)(2).

1001 Ähnlich ALTER, Eingriffsschwelle, S. 239; RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 99; PLANKER, Rechtsprechung, S. 117 f.; HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 185 ff. (Letzteres im Ergebnis aufgrund der Rechtslage in Deutschland ablehnend); BverfG, Beschluss vom 13. Juli 2018, 1 BvR 1474/12, Rn. 102.

auch Nichtmitglieder mit staatlichen Massnahmen zu belegen, geht ein Organisationsverbot in persönlicher Hinsicht über das Erforderliche hinaus, weil es bei identischem Wirkungsgrad sämtliche Mitglieder der Organisation und damit mehr Personen trifft als nötig. Solche Massnahmen gegen Einzelne, die ein Verbot der Organisation als Ganzes obsolet machen, können etwa das Verbot einer weiteren Betätigung für die Organisation oder die Anordnung sein, eine konkret bezeichnete Tätigkeit zu unterlassen. Denkbar sind z.B. auch strafrechtliche Schritte gegen einzelne Personen oder ausländerrechtliche Entfernungsmassnahmen.

— Nur wenn eine extremistische Organisation als Verhaltensstörerin oder Zweckveranlasserin zu qualifizieren ist und eine derartige Massnahmenanlastung an einzelne oder mehrere Personen (Organisationsmitglieder und/oder Nichtmitglieder) nicht möglich oder nicht gleich wirksam wie ein Organisationsverbot ist, kann sich das Verbot einer extremistischen Organisation als Ganzes in persönlicher Hinsicht als erforderlich erweisen. Dabei bleibt zu beachten, dass ein Organisationsverbot stets mehrere Personen trifft und diese regelmässig unterschiedlichen Anteil an der Entstehung der Gefahr bzw. Störung haben. Unter Umständen ist denkbar, dass ein Organisationsverbot zahlreiche Mitglieder trifft, die weitgehend passiv sind oder durch ihr persönliches Verhalten nur einen geringfügigen Anteil daran haben, dass die Organisation eine extremistische Gefahr verursacht und so zur Störerin wird. Ob ein Organisationsverbot in solchen Fällen gleichwohl zulässig ist, entscheidet sich nicht aufgrund des Störerprinzips, sondern anhand einer wertenden Beurteilung und Interessenabwägung im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung i.e.S.[1002]

bb) Erforderlichkeit in sachlicher Hinsicht

Das Verbot einer extremistischen Organisation muss nicht nur in persönlicher, sondern auch in sachlicher Hinsicht erforderlich sein. Das ist der Fall, wenn es keine Massnahme gibt, die genauso geeignet wie ein Organisationsverbot ist, gleichzeitig aber weniger stark in die Grundrechtspositionen der Betroffenen eingreift.[1003] Im Verhältnis zum Verbot einer Organisation mildere Massnahmen sind in zahlreichen Ausprägungen denkbar.

Anstelle eines Organisationsverbots möglich ist etwa eine *Beobachtung* oder die geheime *Überwachung* ihrer Mitglieder und Aktivitäten. Im Vorfeld

1002 Vgl. dazu unten, 4. Kapitel V.4.

1003 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 119 Rz. 133; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 147 Rz. 369; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 176 Rz. 460.

eines Verbots kann auch in Betracht gezogen werden, zunächst eine *Verwarnung* auszusprechen und der Organisation bloss anzudrohen, sie zu verbieten.[1004] Als mildere Massnahme zu einem Verbot der Organisation kommt ausserdem ein *Verbot bestimmter Tätigkeiten* in Frage. In diesem Bereich ist an ein Verbot von Versammlungen oder gewisser Propagandaaktivitäten zu denken, wozu auch Auftritte gewisser Redner oder der Betrieb von Websites gehören können.[1005] Denkbar sind sodann auch Uniformverbote oder waffenrechtliche Anordnungen[1006] und die Fernhaltung von Organisationsmitgliedern von gewissen Funktionen des öffentlichen Diensts. Soweit eine Organisation über eigene Rechtspersönlichkeit verfügt, fällt als mildere Massnahme weiter in Betracht, bloss die juristischen Strukturen zu beseitigen, nicht aber den informellen Weiterbestand des Zusammenschlusses zu verbieten. Die Reihe von Massnahmen, die mildere Auswirkungen als ein Organisationsverbot zeitigen, liesse sich beliebig fortsetzen. Knackpunkt bildet allemal ihre Äquivalenz im Hinblick auf den Grad der Zielerreichung. Inwieweit diese milderen Massnahmen einen vergleichbaren Zielerreichungsgrad gewährleisten wie das Verbot einer Organisation, lässt sich nicht allgemein bestimmen. Dies bedarf vielmehr einer sorgfältigen Prüfung anhand der konkreten Umstände im Einzelfall.

cc) Erforderlichkeit in zeitlicher Hinsicht

Um erforderlich und damit verhältnismässig im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV zu sein, darf ein Organisationsverbot sodann in zeitlicher Hinsicht nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des angestrebten Ziels notwendig ist.[1007] Dabei gilt es zu beachten, dass das Verbot einer Organisation nicht früher und nicht länger angeordnet wird als nötig. Soweit ein Verbot auch noch zu einem späteren Zeitpunkt erlassen werden kann, ohne dass dabei die Eignung der Massnahme leidet oder die von der Organisation ausgehende Bedrohung ansteigt, ist mit dem Verbot zuzuwarten. Ausserdem muss das Verbot aufgehoben werden, sobald es zur Abwehr der von der Organisation ausgehenden Gefahr nicht mehr notwendig ist. In Bezug auf das Grundverbot ist die rechtzeitige Aufhebung der Massnahme zwar nicht von grosser Bedeutung, weil es keinen Dauersachverhalt regelt, sondern eine einmalige

---

1004 Vgl. HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 185; RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 99.

1005 Ähnlich HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 185; RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 99; PLANKER, Rechtsprechung, S. 117; PLANKER, Vereinsverbot, S. 122 f.; BENHAMOU, Blocage, S. 14 f. (m.H. auf Art. 13e Abs. 5 BWIS).

1006 Ähnlich BverfG, Beschluss vom 13. Juli 2018, 1 BvR 1474/12, Rn. 102.

1007 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 120 Rz. 135; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 178 Rz. 466.

Rechtsfolge:[1008] Mit dem Erlass des Verbots muss die Organisation ihre Existenz komplett aufgeben. Seine Aufhebung führt nicht zum Wiederaufleben der verbotenen Organisation. Bedeutsam ist die rechtzeitige Aufhebung des Grundverbots indes für die Beendigung allfälliger Sicherungsmassnahmen. Sie knüpfen am Bestand des Grundverbots an und wirken über die Auflösung der Organisation fort. Bei dieser Betrachtung ist unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit in zeitlicher Hinsicht durchaus von Bedeutung, dass das Grundverbot nicht länger aufrechterhalten wird als nötig.

dd) Erforderlichkeit in räumlicher Hinsicht

Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV verlangt weiter, dass das Grundverbot mit Blick auf das verfolgte Ziel auch räumlich nicht weiter geht als notwendig, um das öffentliche Interesse zu verwirklichen.[1009] Unter dem Gesichtswinkel der Erforderlichkeit drängt sich eine örtliche Begrenzung des Organisationsverbots auf, wenn es für die Verringerung der extremistischen Bedrohung auf ein annehmbares Mass ausreicht, die Organisation aus bestimmten Orten aus- oder auf bestimmte Gebiete einzugrenzen. Mit einer solchen Beschränkung des Organisationsverbots auf gewisse Gebiete nimmt das Grundverbot freilich auch in sachlicher Hinsicht eine andere Gestalt an. Verboten wird eine Organisation damit nicht mehr als Ganzes, sondern bloss ihre Strukturen und die Betätigung in einem bestimmten Gebiet. Ausserhalb dieses Gebiets bleibt es der Organisation unbenommen, ihre Existenz aufrechtzuerhalten.[1010] Mit der räumlichen Begrenzung des Grundverbots geht daher stets auch eine sachliche Beschränkung des Verbots einher.

Fraglich bleibt, ob die räumliche Begrenzung eines Verbots als mildere Massnahme zu einem Grundverbot überhaupt je ein taugliches Mittel darstellen kann, um die Bedrohung durch eine extremistische Organisation auf ein akzeptables Mass zurückzuführen. Stellt eine Organisation eine derart grosse Gefahr dar, dass ihr Verbot als zulässige Massnahme in Betracht fällt, ist kaum anzunehmen, dass die blosse Beschränkung ihrer Tätigkeit auf bestimmte

---

1008 Ähnlich HEINRICH, Vereinigungsfreiheit, S. 189. Zur Unterscheidung von urteilsähnlichen und Dauerverfügungen im Allgemeinen vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 278 f. Rz. 712 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 202 Rz. 891a.

1009 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 120 Rz. 135; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 177 Rz. 462 ff.

1010 Unter dem Blickwinkel des Territorialitätsprinzips ähnlich § 18 VereinsG; vgl. dazu RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 80 f.; GROH, Kommentar Vereinsgesetz, N. 1 ff. zu § 18 VereinsG; ALBRECHT, Kommentar Vereinsgesetz, N. 1 zu § 18 VereinsG.

Gebiete ebenso geeignet ist wie ein Verbot der gesamten Organisation, um der Bedrohungslage gerecht zu werden.

ee) Zwischenfazit

Die Erforderlichkeit als Teilelement der Verhältnismässigkeit im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV verlangt, dass zum Instrument eines Organisationsverbots nur gegriffen wird, wenn kein ähnlich geeignetes Mittel zur Verfügung steht, das grundrechtlich weniger starke Einschränkungen bewirkt. Dabei bedarf die Erforderlichkeit eines Organisationsverbots namentlich in persönlicher und sachlicher Hinsicht einer sorgfältigen Prüfung. In persönlicher Hinsicht beurteilt sich die Erforderlichkeit nach dem Störerprinzip. Daraus folgt, dass eine Organisation aufgrund von organisationsbasiertem Verhalten ihrer Mitglieder als Verhaltensstörerin oder Zweckveranlasserin erscheinen muss, damit ein Verbot in Frage kommt. Ausserdem muss ausgeschlossen sein, dass staatliche Massnahmen gegen einzelne Personen ebenso wirksam sind wie das Verbot einer gesamten Organisation. In sachlicher Hinsicht ist zu prüfen, ob weniger weit gehende Massnahmen als ein Verbot der gesamten Organisation ausreichen, um die extremistische Bedrohung auf das angestrebte Mass zu reduzieren.

c) Erforderlichkeit von Sicherungsmassnahmen

aa) Allgemein anwendbare Kriterien

Sicherungsmassnahmen dienen nach dem hier zugrunde liegenden Begriffsverständnis der Gewährleistung des Grundverbots. Sie sollen sicherstellen, dass dem Organisationsverbot tatsächlich Geltung verschafft und die angeordnete Auflösung der Organisation nicht unterlaufen wird.[1011] Soweit Sicherungsmassnahmen in den Schutzbereich von Grundrechten eingreifen, müssen sie sich nach Massgabe von Art. 36 Abs. 3 BV ebenso wie das Grundverbot auf das Erforderliche beschränken. Mithin dürfen sie in persönlicher, sachlicher, räumlicher und zeitlicher Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen.[1012]

bb) Regelungsziel als Orientierungspunkt der Erforderlichkeit

Aus dem spezifischen Regelungsziel von Sicherungsmassnahmen ergeben sich im Hinblick auf die Erforderlichkeit gewisse Besonderheiten. Sicherungsmassnahmen dienen dazu, das Grundverbot abzusichern. Entsprechend stellt die Absicherung des Grundverbots den Orientierungspunkt dar, an dem die

1011 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.

1012 Vgl. oben; 4. Kapitel V.3.a).

Erforderlichkeit von Sicherungsmassnahmen zu messen ist, zumal sich weitergehende Regelungsziele von Sicherungsmassnahmen nicht allein auf das öffentliche Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV) am Verbot einer spezifischen Organisation zurückführen liessen.[1013]

Für die einzelnen Sicherungsmassnahmen ergibt sich daraus, was folgt:

— Ein *Verbot von Ersatzorganisationen* muss sich unter dem Blickwinkel der Erforderlichkeit darauf beschränken, der Bildung von Organisationen entgegenzuwirken, die wesens- und funktionsgleich an die Stelle der verbotenen Organisation treten.[1014] Grundsätzlich nicht mit der Absicherung des Grundverbots rechtfertigen lässt sich demnach ein Verbot von Organisationen, die sich im weiteren Umfeld der verbotenen Organisation positionieren.
— Ein *Verbot von Unterstützungshandlungen* als Sicherungsmassnahme zu einem Grundverbot ist daran auszurichten, die Aufrechterhaltung der extremistischen Organisation zu vereiteln. Das Verbot darf nur Handlungen erfassen, die eine Weiterexistenz der verbotenen Organisation ermöglichen.
— In vergleichbarer Weise darf der Anwendungsbereich eines *Propagandaverbots* nicht weiter gefasst werden als nötig, um eine Perpetuierung der verbotenen Organisation zu verhindern. Eine sorgsame Begrenzung dieses Verbots ist dabei von grösster Bedeutung, da die Äusserung und Verbreitung von extremistischen Ansichten grundsätzlich in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) fällt.[1015] Beim Verbot der Verbreitung von Gedankengut, das in seiner Stossrichtung bloss inhaltlich mit jenem der verbotenen Organisation übereinstimmt, ohne aber gleichzeitig einen Bezug zur verbotenen Organisation herzustellen, dürfte regelmässig keine hinreichende Orientierung am Regelungsziel vorliegen.[1016]
— Als Sicherungsmassnahme hat sich im Weiteren auch die *Entziehung von materiellen Grundlagen der Organisation* daran zu orientieren, dass es lediglich darum geht, die verbotene Organisation in ihrem Bestand zu beseitigen. Im Rahmen von Sicherungsmassnahmen kann demnach die Beschlagnahme von Gegenständen oder Vermögenswerten ein zulässiges Regelungsziel darstellen, wenn anzunehmen ist, dass sie tatsächlich der Weiterführung der verbotenen Organisation dienen.

1013 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.d).

1014 Ähnlich RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 142 f.; HEINRICH, Vereinigungsfreiheit S. 196 f.

1015 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.a)cc).

1016 Vgl. ANSTÖTZ, Münchener Kommentar StGB Bd. 3, N. 16 zu § 86 StGB-DE.

— Ähnlich verhält es sich mit der *strafrechtlichen Absicherung* von Pflichten, die sich aus dem Organisationsverbot und allfälligen Sicherungsmassnahmen ergeben. Auch sie hat sich unter dem Blickwinkel der sachlichen Erforderlichkeit letztlich am Ziel zu messen, die Fortführung der Organisation zu verhindern.

cc) Prüfung milderer Mittel

Ob Sicherungsmassnahmen zur Gewährleistung des Grundverbots nach Massgabe des soeben dargelegten Regelungsziels die mildesten Mittel darstellen, ist gestützt auf die üblichen Gesichtspunkte zu prüfen, die bereits im Zusammenhang mit dem Grundverbot erörtert wurden.[1017] Die entsprechenden Ausführungen können zur Beurteilung der Erforderlichkeit von Sicherungsmassnahmen herangezogen werden. So ist im Hinblick auf die Erforderlichkeit in persönlicher Hinsicht namentlich zu beachten, dass tendenziell auf jene Personen zuzugreifen ist, die mit ihrem Verhalten unmittelbar (als Verhaltensstörer) und nicht bloss mittelbar (als Zweckveranlasser bzw. Drittstörungsveranlasser) einen Zustand schaffen, der dem Organisationsverbot zuwiderläuft.[1018] In sachlicher Hinsicht gilt es den Anwendungsbereich von Sicherungsmassnahmen nur so weit zu fassen, dass das Regelungsziel gerade noch erreicht werden kann.[1019] Im Zusammenhang mit dem Verbot von Unterstützungshandlungen kann das etwa bedeuten, dass Handlungen vom Verbot ausgenommen werden, die eine verbotswidrige Aufrechterhaltung einer Organisation durch Dritte voraussetzen und für sich keinen nennenswerten Beitrag an deren Weiterexistenz leisten.[1020] Denkbar ist auch, dass etwa das Verbot von Propaganda auf die Verwendung gewisser Schriften oder Kennzeichen limitiert bleiben kann, ohne gleichzeitig die Erreichung des Regelungsziels in Frage zu stellen. Desgleichen sind Sicherungsmassnahmen in ihrer räumlichen und zeitlichen Dimension auf das notwendige Mass zu beschränken.[1021] In zeitlicher Hinsicht ist dabei namentlich von Bedeutung, dass Sicherungsmassnahmen im Unterschied zum Grundverbot dauerhafte Wirkung zukommt. Da sich ihr Regelungszweck in der Sicherung des Grundverbots erschöpft, sind sie aufzuheben, wenn nicht mehr damit gerechnet werden muss, dass sich die verbotene Organisation erholt oder sie durch eine neue Organisation ersetzt wird.

1017 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b).

1018 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)aa).

1019 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)bb).

1020 Vgl. GROH, Kommentar Vereinsgesetz, N. 13 zu § 20 VereinsG, wonach die Abonnierung der Zeitschrift eines verbotenen Vereins keine Unterstützungshandlung darstellt, deren Herausgabe hingegen schon.

1021 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)dd) und 4. Kapitel V.3.b)cc).

d) Fazit

Die Erforderlichkeit als Teilelement der Verhältnismässigkeit im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV verlangt, dass grundrechtsbeschränkende Anordnungen in sachlicher, persönlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht nicht über das erforderliche Mass hinausgehen. Diese Grundsätze gelten auch im Zusammenhang mit einem Verbot von extremistischen Organisationen.

Im Hinblick auf ein Organisationsverbot stellt die Erforderlichkeit des Grundverbots namentlich in Bezug auf die persönliche und die sachliche Ebene eine besondere Herausforderung dar. In persönlicher Hinsicht erweist sich ein Organisationsverbot nach Massgabe des Störerprinzips als erforderlich, wenn ein Rückgriff auf einzelne Personen nicht möglich ist und die Organisation aufgrund der Tätigkeit ihrer Mitglieder unmittelbar als Verhaltensstörerin oder mittelbar als Zweckveranlasserin bzw. Drittstörungsveranlasserin erscheint. In sachlicher Hinsicht dürfen keine Mittel zur Verfügung stehen, die ähnlich geeignet sind wie ein Organisationsverbot, aber weniger weit in grundrechtlich geschützte Positionen eingreifen. In Bezug auf die Erforderlichkeit von Sicherungsmassnahmen ist vorab darauf zu achten, dass sie sich am Regelungsziel orientieren, das Organisationsverbot abzusichern. Im Übrigen gilt auch für Sicherungsmassnahmen die Vorgabe, dass ihre Eingriffstiefe in sachlicher, persönlicher sowie zeitlicher und räumlicher Hinsicht auf das für die Durchsetzung des Grundverbots notwendige Mass beschränkt bleibt.

4. Verhältnismässigkeit i.e.S.

a) Im Allgemeinen

Einschränkungen von Grundrechten sind wie erwähnt nur verhältnismässig, wenn sie geeignet und erforderlich sind sowie eine angemessene Zweck-Mittel-Relation aufweisen (Art. 36 Abs. 3 BV). Unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit i.e.S. ist ein Grundrechtseingriff unzulässig, falls seine Auswirkungen im Vergleich zur Bedeutung des verfolgten Ziels unangemessen schwer wiegen.[1022] Dieser oft auch unter dem Begriff der Zumutbarkeit behandelte Aspekt der Grundrechtsprüfung verlangt nach einer sorgfältigen Abwägung der widerstreitenden Interessen.[1023]

1022 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 121 Rz 139; ähnlich EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 55 ff. zu Art. 36 BV und N. 70 zu Art. 5 BV; nach TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 147 Rz. 370, muss das Eingriffsinteresse überwiegen.

1023 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 121 Rz. 140; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 147 Rz. 370; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 57 zu Art. 36 BV.

Die erforderliche Interessenabwägung erfolgt in drei Schritten: Erstens müssen die öffentlichen und privaten Interessen ermittelt werden, die für die Massnahme zulässigerweise ins Feld geführt werden bzw. die von der Massnahme berührt sind. Anschliessend sind die ermittelten Interessen anhand von Eingriffszweck der staatlichen Massnahme und Schutzzweck der betroffenen Grundrechte zu gewichten. Im dritten Schritt ist eine Gegenüberstellung der so ermittelten und gewichteten Interessen erforderlich, um entscheiden zu können, ob Zweck und Mittel in einem angemessenen Verhältnis stehen.[1024] Am Punkt der Angemessenheit liegt dabei die Eingriffsschwelle, bei deren Erreichung die in Frage stehende Massnahme vor dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Art. 36 Abs. 3 BV) standhält.

Im Folgenden werden Kriterien erarbeitet, die für die Prüfung der Zumutbarkeit beim Verbot einer extremistischen Organisation einschlägig sind. Zunächst werden mögliche Eingriffsinteressen und alsdann die gegenläufigen Abwehrinteressen erörtert sowie je Aspekte genannt, die für ihre Gewichtung bedeutsam sind. Aus der anschliessenden Gegenüberstellung ergeben sich Anhaltspunkte für den Verlauf der Eingriffsschwelle, die erreicht sein muss, damit ein Organisationsverbot unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit i.e.S. zulässig ist. Die Darlegungen konzentrieren sich dabei auf Überlegungen zum Grundverbot. Sinngemäss können sie indes auch für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit i.e.S. von Sicherungsmassnahmen herangezogen werden.

b) Eingriffsinteressen

aa) Interessenermittlung

Eine Reihe einschlägiger Interessen, die im Hinblick auf das Verbot einer extremistischen Organisation als zulässige Eingriffsmotive dienen können, wurde bereits im Zusammenhang mit den für eine Grundrechtseinschränkung massgebenden öffentlichen Interessen im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV erörtert.[1025] Sie betreffen insbesondere die Sicherung von Schutzobjekten der institutionellen, der territorialen und der personellen Sicherheitsdimension. Die Wichtigkeit einer präzisen Benennung der für einen Grundrechtseingriff ins Feld geführten Interessen wurde schon dort betont. Unerlässlich ist sie für die Interessenabwägung im Rahmen von Art. 36 Abs. 3 BV.[1026] Es liegt auf der Hand, dass eine Gewichtung und Abwägung von Eingriffsinteressen mit

1024 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 147 Rz. 370; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 241 Rz. 615.

1025 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.c).

1026 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 147 Rz. 370; HOFSTETTER, Verhältnismässigkeitsprinzip, S. 170 f. Rz. 288.

widerstreitenden Abwehrinteressen sinnvollerweise nur erfolgen kann, wenn jene wie diese möglichst genau bestimmt sind. Im vorliegenden Zusammenhang gilt das umso mehr, als je nach konkreter Tätigkeit und Ausrichtung der in Frage stehenden extremistischen Organisation der Schutz durchaus unterschiedlicher Schutzobjekte als Eingriffsinteresse im Vordergrund stehen kann.[1027]

bb) Interessengewichtung

(1) Elemente des Gefahrenbegriffs

Im Anschluss an die Interessenermittlung sind die Eingriffsmotive nach transparenten Kriterien zu gewichten. Beim Verbot einer extremistischen Organisation steht als Motiv für den Grundrechtseingriff wie gezeigt das Anliegen im Vordergrund, die Sicherheit für spezifische Schutzobjekte zu gewährleisten.[1028] Sicherheit bedeutet die Abwesenheit von Gefahr.[1029] Das Gewicht dieser Sicherheitsinteressen bestimmt sich im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV daher massgeblich nach der Gefahr, die ihnen droht.[1030] Im öffentlichen Recht ist der Begriff der Gefahr hauptsächlich vom Polizeirecht geprägt. Dort dient er insbesondere der Abgrenzung von polizeilichen Tätigkeiten zu anderen Staatsaufgaben.[1031] Da die für den polizeirechtlichen Gefahrenbegriff entwickelten Elemente mittlerweile im allgemeinen Sicherheitsrecht ebenfalls Verwendung finden, spricht für die vorliegenden Zwecke nichts dagegen, sie im Rahmen von Art. 36 Abs. 3 BV zur Gewichtung der Eingriffsinteressen heranzuziehen.[1032]

Danach bezeichnet Gefahr eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit *hinreichender Wahrscheinlichkeit* zu einem Schaden führt.[1033] Ein Schaden liegt vor, wenn die Verletzung eines Rechtsguts eingetreten ist.[1034] Zentrale Aspekte des Gefahrenbegriffs ergeben

---

1027 Beispiele: Schutz des Eigentums vor Beschädigungen anlässlich von Kundgebungen, Schutz der Menschenwürde vor diskriminierenden Herabsetzungen im Rahmen von Umzügen, Schutz von Leib und Leben vor Anschlägen mit Sprengstoff etc.

1028 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.c)aa).

1029 Vgl. RUCH, Sicherheit, S. 21 Rz. 13; ähnlich MAGNIN, Polizei, S. 35.

1030 Ähnlich auch KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 519.

1031 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 535 Rz. 1456 und S. 546 f. Rz. 1497 f.; REINHARD, Polizeirecht, S. 30; MAGNIN, Polizei, S. 14.

1032 Vgl. SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 81 ff. Rz. 23 ff.; ähnlich KOLLER/SCHINDLER, Risiken, S. 281 ff.

1033 Vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 105; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 548 Rz. 1502; MAGNIN, Polizei, S. 70.

1034 Vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 106; ähnlich MAGNIN, Polizei, S. 72; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 81 Rz. 23.

sich aus dem Begriffselement der hinreichenden Wahrscheinlichkeit: Von Bedeutung sind zunächst die *Art des bedrohten Schutzguts* und das *Schadenspotential*. Je bedeutender das Schutzgut und je grösser der potentielle Schaden, desto geringere Anforderungen bestehen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, um von einer Gefahr im polizeirechtlichen Sinne auszugehen.[1035] Ein weiteres Erfordernis, das mit dem Begriffselement der hinreichenden Wahrscheinlichkeit zusammenhängt, ist sodann *zeitlicher Natur:* Damit polizeirechtlich eine Gefahr gegeben ist, muss mit dem Schadenseintritt jedenfalls in absehbarer Zeit zu rechnen sein.[1036]

(2) Konkrete und abstrakte Gefahren

Für die Interessengewichtung ist weiter die Unterscheidung zwischen konkreten und abstrakten Gefahren von Bedeutung. Von einer *konkreten Gefahr* ist die Rede, wenn eine in der Lebenswirklichkeit vorliegende Sachlage im Einzelfall bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führt.[1037] Eine konkrete Gefahr beruht auf tatsächlich vorliegenden Gegebenheiten, ohne dass die Gefährdung bereits akut sein muss oder der Schaden unmittelbar bevorsteht.[1038] *Abstrakte Gefahren* sind demgegenüber Sachlagen, aus denen sich nach allgemeiner Lebenserfahrung in einer Grosszahl der Fälle eine konkrete Gefahr entwickelt.[1039] Die Beurteilung einer Situation als abstrakter Gefahr basiert auf der Grundlage typischer Gefährdungslagen, was zur Folge haben kann, dass sich im Einzelfall trotz abstrakter Gefahrenlage gar keine konkrete Gefahr einstellt.[1040]

cc) Folgerungen

Im Hinblick auf das Verbot einer extremistischen Organisation können die sorgfältig ermittelten Eingriffsinteressen anhand der Elemente des polizeilichen Gefahrenbegriffs gewichtet werden. Zu berücksichtigen sind dabei namentlich die *Art des bedrohten Schutzguts* und das ihm drohende *Schadensausmass*. Hier ist festzustellen, dass die möglichen Schutzobjekte im extremistischen Bedrohungsspektrum überwiegend von erheblichem bis

1035 Vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 108; MAGNIN, Polizei, S. 74 f.; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 82 f. Rz. 25.

1036 Vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 108; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 81 Rz. 23.

1037 Vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 110.

1038 Vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 110; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 83 Rz. 26.

1039 Vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 111; MAGNIN, Polizei, S. 70.

1040 Vgl. REINHARD, Polizeirecht S. 111; ähnlich SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 83 Rz. 27.

höchstem Gewicht sind. Eine gewisse Abstufung lässt sich allenfalls danach vornehmen, ob drohende Schäden mit Ersatz von gleicher Art behoben werden können, was bis zu einem gewissen Grad aber bloss das Gewicht des Schutzobjekts ‹Eigentum› zu relativieren vermag. Je nach Organisation deutlich variieren kann hingegen das drohende Schadensausmass. Kommt es am Rande von Kundgebungen einer extremistischen Organisation regelmässig zu Handgemengen oder Sprayereien, sind zwar grundsätzlich hohe Schutzgüter betroffen (körperliche Integrität, Eigentum Dritter). Im Vergleich zu einer Organisation, die mit Sprengstoffanschlägen im Ergebnis dieselben Schutzgüter bedroht, ist das Schadensausmass aber doch erheblich geringer.

Weitere Elemente, die bei der Gewichtung der Eingriffsinteressen zu berücksichtigen sind, betreffen die *Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts* und seine *zeitliche Nähe*. Eine erst im Entstehen begriffene Organisation mit extremistischer und zur Gewalt neigender Ideologie kann zwar künftig zum Ausgangspunkt von Bedrohungen mit grossem Schadensausmass werden. Dass dieses Szenario im konkreten Fall auch tatsächlich eintritt, kann aber je nach den Umständen im Einzelfall mehr oder weniger wahrscheinlich sein und auch zeitlich in naher oder weiter Entfernung liegen. Beides hat Einfluss auf die Gewichtung der für ein Verbot der Organisation ins Feld geführten Interessen. Je weniger wahrscheinlich und je weiter entfernt die Bedrohung liegt, desto geringer ist das Eingriffsinteresse. Beachtung verdient dabei namentlich auch der Charakter des Gefahrennachweises. Ist für eine Organisation nachgewiesen, dass von ihr eine konkrete Gefahr ausgeht, ist das Eingriffsinteresse im Einzelfall tendenziell von grösserem Gewicht, als wenn bei ansonsten gleicher Ausgangslage bloss darauf verwiesen wird, dass sich Organisationen von ihrer Art typischerweise zu einer Gefahr entwickeln können (abstrakte Gefahr).[1041]

c) Abwehrinteressen

aa) Interessenermittlung

(1) Private Interessen

Um beurteilen zu können, ob sich ein Organisationsverbot unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit i.e.S. als zulässig erweist, hat aufseiten der Abwehrinteressen in einem ersten Schritt ebenfalls eine Interessenermittlung stattzufinden. Zu unterscheiden sind private und öffentliche Abwehrinteressen.

Aufseiten der privaten Interessen steht das Interesse der vom Verbot betroffenen Grundrechtsträger an der Integrität ihrer grundrechtlich geschützten

1041 Vgl. in diesem Sinne auch ALTER, Eingriffsschwelle, S. 130 ff.

Ansprüche im Vordergrund.[1042] Welche Grundrechte beim Verbot einer extremistischen Organisation und bei allfälligen Sicherungsmassnahmen betroffen sein können, wurde bereits dargelegt. Neben verschiedenen Kommunikationsgrundrechten (Vereinigungs- [Art. 23 BV], Meinungs- [Art. 16 BV] und Versammlungsfreiheit [Art. 22 BV]) kommt auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) als Grundrechtsposition in Frage. Massnahmen zur Sicherung des Organisationsverbots können weitere grundrechtliche Gewährleistungen berühren, so namentlich die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 [i.V.m. Art. 31] BV), die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und den Anspruch auf Schutz der Persönlichkeit (Art. 10 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 BV).[1043]

Im Zusammenhang mit den einzelnen Grundrechten wurde ausgeführt, dass und inwieweit sich auch Organisationen auf sie berufen können, die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ablehnend gegenüberstehen und somit als extremistisch zu qualifizieren sind.[1044] Um die konkret betroffenen Abwehrinteressen für die Verhältnismässigkeitsprüfung im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV zu ermitteln, ist allerdings im Einzelfall zu prüfen, inwieweit die fragliche Organisation von diesen Ansprüchen tatsächlich Gebrauch macht. Die Unterschiede können durchaus erheblich sein, wobei namentlich von Bedeutung ist, dass die Anwendung von Gewalt grundrechtlich keinen Schutz geniesst.[1045] Extremistische Organisationen, die ihre Ziele auf der Basis von grundrechtlich geschützten Aktivitäten zu erreichen versuchen, können demnach ein breiteres Spektrum an Abwehrinteressen ausweisen, als dies bei Organisationen der Fall ist, die sich auf die Anwendung von Gewalt konzentrieren. Beim Verbot einer Organisation, die sich *ausschliesslich* gewaltsam betätigt, damit aber extremistische Ziele verfolgt, ist zwar ebenfalls eine Eingriffsprüfung im Sinne von Art. 36 BV erforderlich.[1046] Ihr Abwehrinteresse im Rahmen der Beurteilung der Verhältnismässigkeit i.e.S. beschränkt sich aber im Wesentlichen auf die Vornahme dieser Beurteilung. Im Unterschied dazu kann eine extremistische Organisation, die zur Verfolgung ihrer Ziele auf grundrechtlich geschützte Mittel zurückgreift, gegen ihr Verbot ein grösseres Bündel von Abwehrinteressen ins Feld führen.

1042 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 121 Rz. 140; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 147 Rz. 369 f.

1043 Vgl. oben, 3. Kapitel II ff.

1044 Vgl. oben, 3. Kapitel II ff.

1045 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.b)bb)(3) (betreffend Meinungsfreiheit [Art. 16 BV]), 3. Kapitel III.4.c)cc) (betreffend Vereinigungsfreiheit [Art. 23 BV]), 3. Kapitel IV.1.c)aa)(3) (betreffend Versammlungsfreiheit [Art. 22 BV]).

1046 Vgl. oben, 3. Kapitel III.4.d).

(2) Öffentliche Interessen

Auf die besondere Bedeutung der Grundrechte freier Kommunikation für eine pluralistisch-demokratische Gesellschaft wurde bereits hingewiesen.[1047] Im Rahmen der Beurteilung, ob für einen Grundrechtseingriff ein hinreichendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV vorliegt, können sie aufgrund ihrer Schutzrichtung die Unzulässigkeit gewisser Eingriffsmotive bewirken.[1048] Darüber hinaus bringt ihre Funktion als zentrale Pfeiler eines freiheitlich-demokratischen Gemeinwesens mit sich, dass die Grundrechte freier Kommunikation bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit i.e.S. (Art. 36 Abs. 3 BV) nicht bloss als private, sondern auch als öffentliche Interessen zu berücksichtigen sind.[1049] Soweit sich eine extremistische Organisation für ihre Zwecke nämlich auf Mittel stützt, die in den Schutzbereich von Grundrechten freier Kommunikation fallen, dient sie mit Kritik an der geltenden staatlichen Ordnung auch dem öffentlichen Interesse an einer freien Meinungsbildung in der Demokratie.[1050] Vom Verbot einer extremistischen Organisation können entsprechend auch öffentliche Interessen betroffen sein, die es in der Verhältnismässigkeitsprüfung nach Art. 36 Abs. 3 BV aufseiten der Abwehrinteressen zu berücksichtigen gilt.

bb) Interessengewichtung

(1) Bedeutung der Abwehrinteressen (abstrakte Beurteilung)

Stehen die Interessen fest, die im konkreten Fall gegen ein Organisationsverbot ins Feld geführt werden können, sind sie zwecks Abwägung mit den Eingriffsinteressen zu gewichten. Dabei sind alle Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen.[1051]

Zunächst sind die Bedeutung und das Gewicht der betroffenen Grundrechte in abstrakter Weise zu beurteilen.[1052] Auch hier gilt es namentlich die

1047 Vgl. oben, 3. Kapitel II.1 (betreffend Meinungsfreiheit [Art. 16 BV]), 3. Kapitel III.1 (betreffend Vereinigungsfreiheit [Art. 23 BV]) und 3. Kapitel IV.1.a) (betreffend Versammlungsfreiheit [Art. 22 BV]); vgl. weiter KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 211 Rz. 6; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 378.

1048 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.2.b).

1049 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 378; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 225 Rz. 56; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 39 zu Art. 16 BV; zur Berücksichtigung öffentlicher Interessen im Rahmen der Verhältnismässigkeit i.e.S. allgemein auch MÜLLER, Proportionnalité, S. 30 f.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 179 f. Rz. 468 und S. 239 Rz. 612.

1050 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 378; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 225 Rz. 56; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 42 zu Art. 16 BV.

1051 Vgl. HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 38 zu Art. 16 BV.

1052 Ähnlich EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 57 zu Art. 36 BV.

Doppelnatur von Kommunikationsgrundrechten mit ihrer individuellen und kollektiven Schutzrichtung zu berücksichtigen, was den Abwehrinteressen ein besonderes Gewicht verleihen kann.[1053] Soweit das Verbot einer extremistischen Organisation mit religiöser Prägung zur Diskussion steht, kann weiter Berücksichtigung finden, dass aus der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) auch Grundrechtsansprüche fliessen, die sich in einer gewissen Nähe zur Menschenwürde (Art. 7 BV) befinden, was für ein hohes Gewicht dieses Abwehrinteresses sprechen kann.[1054]

(2) Eingriffsschwere (konkrete Beurteilung)

Neben dieser abstrakten Gewichtung der betroffenen Grundrechte ist als weiteres Kriterium für die Interessengewichtung die konkrete Schwere des drohenden Eingriffs in Betracht zu ziehen.[1055] Dabei legen die Interessen der Betroffenen mit zunehmender Eingriffsschwere an Gewicht zu. Im Hinblick auf das Verbot einer extremistischen Organisation ist dabei insbesondere von Bedeutung, dass an der Möglichkeit zur freien Äusserung politischer Ansichten ein besonderes Interesse besteht. *Inhaltsbezogenen* Einschränkungen stehen danach sehr gewichtige Interessen entgegen, die in der Interessenabwägung regelmässig nur hintanstehen, wenn eine unmittelbare Gefährdung oder Verletzung konkreter Rechtsgüter vermieden werden soll.[1056] Das gilt erst recht, wenn die inhaltsbezogene Einschränkung sozialrelevante Kommunikation betrifft, d.h. sachliche Beiträge zum politischen Meinungsbildungsprozess und nicht bloss herabwürdigende Äusserungen über politisch Andersdenkende, die keinen weitergehenden Anstoss zur Meinungsbildung geben.[1057] In diesem Zusammenhang bleibt daran zu erinnern, dass für das Verbot einer extremistischen Organisation schon gar kein hinreichendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV vorliegt, wenn damit *allein* bezweckt wird, die freiheitlich-demokratische Grundordnung vor Änderungen zu bewahren, die formell korrekt ablaufen und sich an den Rahmen der materiellen Schranken der Verfassungsrevision halten.[1058] Weniger gewichtige Interessen stehen

1053 Ähnlich HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 42 zu Art. 16 BV; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 378.

1054 Ähnlich EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 57 zu Art. 36 BV.

1055 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 57 zu Art. 36 BV; zu den Kriterien der Eingriffsschwere vgl. oben, 4. Kapitel III.1.b).

1056 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 382 und S. 383; ähnlich KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 224 Rz. 53 und S. 225 Rz. 56; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 42 zu Art. 16 BV.

1057 Ähnlich PEDUZZI, Meinungs- und Medienfreiheit, S. 87.

1058 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.b).

einer Einschränkung von Kommunikationsgrundrechten schliesslich entgegen, wenn inhaltsunabhängig auf die *Art und Weise* der Meinungsäusserung abgestellt wird.[1059]

(3) Störereigenschaft

Im Rahmen einer sorgfältigen Interessengewichtung ist ferner zu berücksichtigen, wie die betreffende Organisation unter dem Blickwinkel des Störerprinzips einzuordnen ist.[1060] In einem ersten Schritt ist in Betracht zu ziehen, ob die betreffende Organisation als Verhaltensstörerin oder als Zweckveranlasserin gilt.[1061] Eine Organisation, die als Verhaltensstörerin zu qualifizieren ist, gibt aufgrund des organisationsbasierten Verhaltens ihrer Mitglieder unmittelbar Anlass für die Verbotsbestrebungen. Ihre Abwehrinteressen sind tendenziell von geringerem Gewicht, als wenn das Verhalten ihrer Mitglieder bloss mittelbar den Grund für die Verbotsbestrebungen setzt und die Organisation daher als Zweckveranlasserin bzw. Drittstörungsveranlasserin gilt.

In einem zweiten Schritt ist bei der Interessengewichtung die organisationsinterne Ebene zu berücksichtigen. Sind zahlreiche Organisationsmitglieder mit ihrem Verhalten unmittelbar daran beteiligt, dass die Organisation als Verhaltensstörerin oder Zweckveranlasserin erscheint, ist das Abwehrinteresse im Vergleich zur Situation, da nur vereinzelte Mitglieder zur Störerqualifikation beitragen, insgesamt geringer zu gewichten. Für die Gewichtung der Abwehrinteressen unter einem organisationsinternen Blickwinkel bedeutsam ist demnach der Anteil jener Mitglieder, die mit ihren organisationsbasierten Handlungen unmittelbar zur Störerqualifikation beitragen, im Verhältnis zu den sich im Hinblick auf die problematischen Organisationsaktivitäten passiv verhaltenden Mitglieder.

cc) Folgerungen

Das Gewicht der Abwehrinteressen, die gegen das Verbot einer extremistischen Organisation ins Feld geführt werden können, hängt zunächst davon ab, inwieweit und in welcher Form die Organisation zur Verfolgung ihrer Ziele auf Verhaltensweisen abstellt, die grundrechtlichen Schutz geniessen. Aufseiten extremistischer Organisationen, die nahezu ausschliesslich auf gewaltsame Mittel rekurrieren, schlagen kaum namhafte Abwehrinteressen zu Buche. Anders liegt die Sache, wenn sich eine Organisation auf die Ausübung

1059 Vgl. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 382; HERTIG, Basler Kommentar BV, N. 38 zu Art. 16 BV.

1060 Vgl. dazu oben, 4. Kapitel V.3.b)aa).

1061 Vgl. zu dieser Unterscheidung oben, 4. Kapitel V.3.b)aa)(1).

grundrechtlich geschützter Ansprüche konzentriert. In diesem Fall deuten bereits die zahlreich betroffenen Grundrechte auf ein hohes Abwehrinteresse hin.

Bei der Gewichtung der in Frage stehenden Abwehrinteressen ist sodann in abstrakter Hinsicht der Bedeutung der betroffenen Grundrechtsinteressen Beachtung zu schenken. Dabei spricht insbesondere die Einschränkung von Kommunikationsgrundrechten für ein hohes Gewicht der Abwehrinteressen. Auch hier sind allerdings gewisse Abstufungen bei den Abwehrinteressen danach möglich, inwieweit und in welcher Form sich eine Organisation am politischen Meinungsbildungsprozess beteiligt. Legt sie es nur darauf an, ihre politischen Gegner zu diffamieren und ein destruktives Klima politischer Auseinandersetzung zu schaffen, besteht jedenfalls ein geringeres öffentliches Interesse an der Beteiligung einer extremistischen Organisation am politischen Diskurs, als wenn sie die freiheitlich-demokratische Grundordnung mit inhaltlich zwar provozierenden, aber sachlich vorgetragenen Beiträgen herausfordert.

Anhand der Schwere des drohenden Eingriffs in die betroffenen Grundrechtsansprüche ist die Interessengewichtung sodann auf die konkreten Umstände abzustimmen. Dabei ist neben der Ausgestaltung des Organisationsverbots und seiner Eingriffsweite zusätzlich in die Beurteilung einzubeziehen, ob die betroffene Organisation als Verhaltensstörerin oder Zweckveranlasserin bzw. Drittstörungsveranlasserin erscheint und ob ihre Mitglieder in grosser oder eher untergeordneter Zahl zu den problematischen Organisationsaktivitäten einen Beitrag leisten. Im ersteren Fall sind die Abwehrinteressen jeweils geringer, im letzteren Fall höher.

d) Interessenabwägung

Im Rahmen der Interessenabwägung als letztem Schritt der Verhältnismässigkeitsprüfung i.e.S. sind die ermittelten und gewichteten Eingriffs- den Abwehrinteressen gegenüberzustellen. Soweit Erstere überwiegen, erweist sich das Verbot der in Frage stehenden extremistischen Organisation als angemessen. Die konkrete Interessenabwägung hat gestützt auf die Umstände im Einzelfall zu erfolgen, sodass verallgemeinerungsfähige Schlüsse nicht leicht gezogen werden können. Zum Verlauf der Eingriffsschwelle, die zulässige von unzulässigen Organisationsverboten abgrenzt, lassen sich aber gleichwohl einige Tendenzen ausmachen:

— Am einen Ende der Skala dürfte die Eingriffsschwelle für das Verbot einer extremistischen Organisation kaum je erreicht sein, wenn sich diese auf grundrechtlich geschützte Tätigkeiten beschränkt und für den Eingriff eine abstrakte Gefahrenlage geltend gemacht wird, die allein auf die

ideologische Ausrichtung der Organisation rekurriert. Soweit ein so motiviertes Verbot nicht bereits am Erfordernis eines zulässigen öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV scheitert, wäre es als Mittel einer ideologischen Risikovorsorge zu qualifizieren, indem es allein aufgrund einer extremistischen Ideologie schon weit im Vorfeld einer konkreten Gefahr greifen würde. Daran besteht mit Blick auf das Gewicht von kommunikationsgrundrechtlichen Ansprüchen in aller Regel kein überwiegendes Interesse.[1062]

— An einem überwiegenden Eingriffsinteresse für ein Verbot dürfte es regelmässig auch dann mangeln, wenn eine extremistische Organisation zur Hauptsache grundrechtlich geschützte Aktivitäten an den Tag legt und die von ihr ausgehende Bedrohung bloss ein geringfügiges Schadenspotential aufweist. Selbst wenn diesbezüglich eine konkrete, auf die Organisation zurückzuführende Gefahr nachgewiesen wäre, müsste sie in aller Regel auf anderem Weg als mit einem Organisationsverbot bewältigt werden, um keinen unangemessenen Eingriff in den politischen Diskurs zu bewirken. In diesem Rahmen sind als Preis für die Offenhaltung eines breiten politischen Meinungsspektrums neben blossen Gefahren gegebenenfalls auch gewisse Schäden bzw. Störungen von untergeordnetem Ausmass in Kauf zu nehmen.[1063]

— Am anderen Ende der Skala ist regelmässig von einem überwiegenden Eingriffsinteresse auszugehen, wenn eine extremistische Organisation keine oder nur in geringfügigem Umfang grundrechtlich geschützte Aktivitäten entwickelt, sie aber gleichzeitig mit einiger Wahrscheinlichkeit hochwertige Rechtsgüter zu schädigen droht. In einer solchen Situation weist die Organisation keine nennenswerten Abwehrinteressen auf. Aufseiten der Eingriffsinteressen dürfte daher bereits eine überschaubare Wahrscheinlichkeit eines erheblichen Schadens für ein Verbot ausreichen. Erst recht gilt das mit zunehmender Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts und grösserem Schadenspotential.

In der Interessenabwägung problematisch sind Fälle in der Mitte der Skala, in denen eine extremistische Organisation in erheblichem Umfang auf grundrechtlich geschützte Mittel zurückgreift, aber gleichzeitig einen Gefahrenherd für Schäden an hochwertigen Schutzobjekten mit nicht mehr geringfügigem Ausmass darstellt, wobei die Gefahr auf grundrechtlich geschützte oder auch nicht geschützte Aktivitäten zurückgehen kann. Damit die Eingriffsinteressen

1062 Ähnlich Alter, Eingriffsschwelle, S. 131 ff.

1063 Vgl. KERN, Kommunikationsgrundrechte, S. 515.

überwiegen können, ist hier bereits auf der Ebene der Erforderlichkeit ein strenger Massstab an die Unzulänglichkeit von Einzelmassnahmen anzulegen.[1064] Nur wenn punktuelle Massnahmen, die in sachlicher und persönlicher Hinsicht weniger weit ausgreifen, in keinem Fall genügen, um die Gefahr auf ein hinnehmbares Mass zu reduzieren, kann ein Verbot der gesamten Organisation in Betracht fallen.[1065] Weiter ist davon auszugehen, dass je grössere Anforderungen an die mit einem Verbot zu beseitigende Gefahr hinsichtlich Ausmass, Eintrittswahrscheinlichkeit und zeitlicher Nähe bestehen, desto mehr sie auf grundrechtlich geschützte Tätigkeiten der Organisation zurückgeht. Für ein Verbot ausreichen dürfte auch hier regelmässig nur eine konkret nachgewiesene und nicht nur eine abstrakte Gefahr.[1066] Rührt die Gefahr demgegenüber hauptsächlich von Tätigkeiten der Organisation her, die keinen grundrechtlichen Schutz geniessen, unterliegt das Eingriffsinteresse tendenziell geringeren Anforderungen. Die aus kommunikationsgrundrechtlicher Sicht besonders schützenswerte Stellung einer Organisation als Akteurin im gesellschaftlichen Diskurs wird nämlich verwässert, wenn sie zur Verfolgung ihrer Zwecke parallel zu grundrechtlich geschützten Aktivitäten auch gefährliche Handlungen an den Tag legt, die keinen Grundrechtsschutz geniessen, namentlich also gewaltnahe oder gewalttätige Verhaltensweisen zeigt. In solchen Fällen überwiegen die Eingriffsinteressen tendenziell eher, als wenn die von der Organisation ausgehende Gefahr auf Tätigkeiten zurückgeführt wird, für die sie grundrechtlichen Schutz beanspruchen kann.

e) Fazit

Das dritte Teilelement des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes gemäss Art. 36 Abs. 3 BV betrifft die Verhältnismässigkeit i.e.S. Unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit i.e.S. ist zu prüfen, ob das Verbot einer extremistischen Organisation in einer angemessenen Zweck-Mittel-Relation steht. Diese Prüfung erfolgt anhand einer Interessenabwägung, bei der die Eingriffs- und Abwehrinteressen zu ermitteln, zu gewichten und einander gegenüberzustellen sind.

Die Eingriffsinteressen gruppieren sich dabei in erster Linie um den verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrag. Sie sind anhand der verschiedenen Elemente des Gefahrenbegriffs zu gewichten. Den Eingriffsinteressen gegenüber stehen die privaten und öffentlichen Abwehrinteressen an der möglichst ungeschmälerten Grundrechtsausübung. Sie sind abstrakt anhand der Bedeutung der betroffenen Grundrechte sowie konkret anhand der

1064 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b).

1065 Ähnlich ALTER, Eingriffsschwelle, S. 239.

1066 Ähnlich für Deutschland ALTER, Eingriffsschwelle, S. 252 f. und S. 285.

drohenden Eingriffsschwere zu gewichten. Auf die Gewichtung der Abwehrinteressen ebenfalls Einfluss hat die konkrete Störereigenschaft der betroffenen Organisation.

Die Gegenüberstellung der Eingriffs- und Abwehrinteressen und somit die Beurteilung, ob ein konkretes Organisationsverbot die Voraussetzung der Verhältnismässigkeit i.e.S. erfüllt, hat im Einzelfall zu erfolgen. In der Tendenz lässt sich aber festhalten, dass die Schwelle für den Grundrechtseingriff bei extremistischen Organisationen, die in erster Linie grundrechtlich geschützte Tätigkeiten entfalten und bloss eine abstrakte Gefahr darstellen, kaum je erreicht sein wird. Im Gegenzug dürfte die Angemessenheit eines Organisationsverbots regelmässig gegeben sein, wenn eine extremistische Organisation hauptsächlich in grundrechtsfernen Gebieten aktiv ist, d.h. insbesondere gewalttätige Verhaltensweisen an den Tag legt und damit ein mehr als nur geringfügiges Schadenspotential schafft.

5. Ergebnis

Ein Verbot von extremistischen Organisationen muss dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz gemäss Art. 36 Abs. 3 BV entsprechen. Neben dem Grundverbot gilt dies auch für allfällige Sicherungsmassnahmen. Damit ein Organisationsverbot und allfällige Sicherungsmassnahmen den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, müssen die getroffenen Massnahmen geeignet, erforderlich und i.e.S. verhältnismässig bleiben. Abweichungen davon greifen im Rahmen eines Organisationsverbots grundsätzlich keine.

Zu beachten sind jedoch verschiedene Besonderheiten, die sich bei den Teilelementen der Eignung, der Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit i.e.S. im Hinblick auf das Verbot von extremistischen Organisationen zeigen. Namentlich ist denkbar, dass sich ein Organisationsverbot aufgrund der spezifischen Eigenschaften des Verbotsobjekts zur Erreichung des angestrebten Zwecks als ungeeignet erweist. Unter dem Blickwinkel der Erforderlichkeit sind weitere, auf die Organisation als besonderes Verbotsobjekt zurückzuführende Eigenheiten zu beachten. Dies betrifft insbesondere die Erforderlichkeit in persönlicher Hinsicht. Hier ist verlangt, dass die das Verbot veranlassenden Aktivitäten auf die Organisation zurückgeführt werden können und die Organisation entweder als Verhaltensstörerin oder als Zweckveranlasserin bzw. Drittstörungsveranlasserin erscheint. Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit i.e.S. ist sodann eine sorgfältige Ermittlung, Gewichtung und Abwägung der Eingriffs- und Abwehrinteressen erforderlich. Besonderer Aufmerksamkeit aufseiten der Abwehrinteressen bedarf hier der Umstand, dass ein Verbot von extremistischen Organisationen zur Einschränkung

von Kommunikationsgrundrechten führt, an deren ungeschmälerter Aufrechterhaltung neben einem privaten auch ein öffentliches Interesse besteht.

VI. Kerngehalt (Art. 36 Abs. 4 BV)

Nach Art. 36 Abs. 4 BV ist der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar. Der Kerngehalt eines Grundrechts bezeichnet jenen Teil des Schutzbereichs, in den unter keinen Umständen eingegriffen werden darf.[1067] Auch unter den Voraussetzungen von Art. 36 Abs. 1–3 BV besteht keine Möglichkeit, in den Kerngehalt von Grundrechten einzugreifen.[1068] Er ist für jedes Grundrecht gesondert zu ermitteln.[1069]

Der unantastbare Bereich der Grundrechte, die im Hinblick auf das Verbot von extremistischen Organisationen bedeutsam sein können, wurde bereits bei den jeweiligen Grundrechtsgarantien dargelegt. Gleichzeitig wurde jeweils erörtert, ob ein solches Verbot zur Verletzung des einschlägigen Kerngehalts führt. Das konnte verneint werden, zumal die hier zu bearbeitende Fragestellung das Verbot spezifischer Organisationen im Einzelfall zum Gegenstand hat. Allerdings ist wie schon im Zusammenhang mit den Ausführungen zur Meinungsfreiheit (Art. 16 BV)[1070] darauf hinzuweisen, dass eine intensive Verbotspraxis kombiniert mit weit ausgreifenden und konsequent angewendeten Sicherungsmassnahmen nah an den Kerngehalt von Art. 16 BV rücken kann. Das im Bereich der Meinungsfreiheit als Kerngehalt verstandene Zensurverbot umfasst auch Formen der nachträglichen Zensur, wenn sie in ihrer abschreckenden Wirkung einer vorgängigen Präventivkontrolle gleichkommen.[1071]

Kommt es in der Praxis zu einem Verbot zahlreicher Organisationen und werden diese Verbote mit konsequent angewandten Sicherungsmassnahmen von eher vagem Anwendungsbereich abgesichert, kann dies eine empfindliche Beschränkung des politischen Diskurses nach sich ziehen. Nicht das einzelne Verbot einer Organisation weckt dabei Bedenken im Hinblick auf die Kerngehaltsgarantie der Meinungsfreiheit (Art. 16 BV), sondern ein Erlass

1067 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 67 Rz. 6; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 147 f. Rz. 371; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 61 zu Art. 36 BV.

1068 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 148 Rz. 373; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 68 Rz. 8; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 61 zu Art. 36 BV.

1069 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 148 Rz. 374; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 68 Rz. 9; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 62 zu Art. 36 BV.

1070 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.c).

1071 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.c).

zahlreicher Verbote, die mit flächendeckenden Massnahmen abgesichert werden und weite Felder vom politischen Diskurs auszunehmen drohen. Entsprechenden Vorbehalten kann nur mit einer zurückhaltenden Verbotspraxis und ausserdem mit Sicherungsmassnahmen begegnet werden, die sich konsequent an ihrem eigentlichen Regelungsziel orientieren, nämlich die Perpetuierung der konkret in Frage stehenden Organisation zu verhindern.[1072]

VII. Zusammenfassung

Das vorstehende Kapitel diskutiert die Voraussetzungen, die für das Verbot einer extremistischen Organisation unter einem grundrechtlichen Blickwinkel erfüllt sein müssen. Dabei ist vorab zu bemerken, dass die Berufung auf grundrechtliche Ansprüche keinem Missbrauchsvorbehalt unterliegt. Auch Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Sphäre von extremistischen Organisationen beurteilen sich daher in erster Linie nach Art. 36 BV.

Die genannte Bestimmung setzt für die Einschränkung von Grundrechten neben einer gesetzlichen Grundlage ein öffentliches Interesse und die Verhältnismässigkeit der getroffenen Massnahme voraus. Ausserdem verlangt sie die Respektierung der grundrechtlichen Kerngehalte. Da ein Organisationsverbot in der Regel als schwerwiegender Grundrechtseingriff gilt, bedarf es einer Grundlage im Gesetz im formellen Sinne, die ausserdem hinreichend bestimmt ist (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV). In Bezug auf das öffentliche Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV) ist zu beachten, dass im Unterschied zur staatlichen Tätigkeit ausserhalb der grundrechtlich geschützten Sphäre nicht jedes öffentliche Interesse genügt, um ein Organisationsverbot zu rechtfertigen. Aus den verfassungsrechtlichen Leitlinien ergibt sich, dass die Bekämpfung demokratiefeindlicher Bestrebungen, die sich an die formellen Abläufe und die materiellen Schranken der Verfassungsrevision halten, für sich kein hinreichendes öffentliches Interesse darstellt. Im Übrigen bilden die Absicherung von Schutzobjekten der territorialen, der institutionellen und der personellen Sicherheitsdimension indes zulässige öffentliche Interessen für Massnahmen gegen extremistische Organisationen.

Die Verhältnismässigkeit eines Organisationsverbots und allfälliger Sicherungsmassnahmen (Art. 36 Abs. 3 BV) ist gegeben, wenn sie geeignet, erforderlich und i.e.S. verhältnismässig sind. Die Eignung kann unter besonderen Umständen fehlen, namentlich wenn ein Verbot die Überwachung einer extremistischen Organisation erschweren würde. Besonderheiten im Zusammenhang

1072 Vgl. dazu oben, 4. Kapitel IV.4.d).

mit einem Organisationsverbot sind sodann im Rahmen der Erforderlichkeit zu beachten. Hier bietet insbesondere die Frage nach der Verantwortlichkeit einer Organisation für Aktivitäten ihrer Mitglieder oder von Drittpersonen gewisse Schwierigkeiten, welche die persönliche Erforderlichkeit eines Organisationsverbots in Frage stellen können. Für die Prüfung der Verhältnismässigkeit i.e.S. ist weiter eine präzise Ermittlung, Gewichtung und Abwägung der infrage stehenden Eingriffs- und Abwehrinteressen notwendig. Als massgeblich erweist sich dabei insbesondere der Umfang, in dem eine extremistische Organisation ihre Aktivitäten tatsächlich im grundrechtlich geschützten Bereich entfaltet.

Was sodann die Kerngehalte (Art. 36 Abs. 4 BV) der betroffenen Grundrechte anbelangt, so werden diese von einem Organisationsverbot und allfälligen Sicherungsmassnahmen im Grundsatz nicht verletzt. Je nach Intensität der Verbotspraxis und konkreter Ausgestaltung der Rechtslage sind aber Konstellationen denkbar, in denen insbesondere der Kerngehalt der Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) tangiert wird.

5. Kapitel: Völkerrechtliche Grundrechtsansprüche

I. Überblick

Das dritte und das vierte Kapitel widmeten sich der Frage, ob und inwieweit sich extremistische Organisationen und ihre Mitglieder auf die in der Bundesverfassung niedergelegten Grundrechte berufen können. Weiter wurde diskutiert, welche Voraussetzungen für eine Einschränkung dieser Grundrechte im Falle des Verbots einer extremistischen Organisation erfüllt sein müssen. Das vorliegende fünfte Kapitel wendet sich der Frage zu, inwiefern bei einem solchen Verbot auch völkerrechtliche Grundrechtsgarantien zu beachten sind. In einem ersten Schritt werden dabei die Gewährleistungen der EMRK diskutiert (vgl. unten, II). Sodann werden weitere völkerrechtliche Grundlagen gestreift, die beim Verbot einer extremistischen Organisation von Bedeutung sind (vgl. unten, III). Schliesslich werden die Ergebnisse zusammengefasst (vgl. unten, IV).

II. Gewährleistungen der EMRK

1. Allgemeines

An dieser Stelle wird erörtert, inwieweit die Gewährleistungen der EMRK für ein Verbot von extremistischen Organisationen von Bedeutung sind. Zunächst folgen einige Hinweise zur Anwendbarkeit und zur Durchsetzung von konventionsrechtlichen Ansprüchen.[1073] Anschliessend werden die sich aus dem Günstigkeitsprinzip der EMRK ergebenden Folgerungen für die vorliegende Arbeit[1074] sowie die Grundzüge der Partei- und Vereinsverbotspraxis des EGMR dargelegt.[1075] Gestützt auf diese Erkenntnisse wird die Struktur der weiteren Ausführungen in diesem Abschnitt aufgezeigt.[1076]

1073 Vgl. sogleich unten, 5. Kapitel II.1.a).

1074 Vgl. unten, 5. Kapitel II.1.b).

1075 Vgl. unten, 5. Kapitel II.1.c).

1076 Vgl. unten, 5. Kapitel II.1.d).

a) Anwendbarkeit und Durchsetzung

Bei der EMRK handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag.[1077] Aufgrund des in der Schweiz geltenden Grundsatzes des Monismus kommt ihr landesrechtlich auch ohne besonderen Umsetzungserlass Geltung zu.[1078] Im Abschnitt I verankert die EMRK verschiedene Grundrechtsansprüche. Deren Charakter als ‹self-executing›[1079] und die daraus folgende, unmittelbare Anwendbarkeit sind in Rechtsprechung und Lehre seit Längerem anerkannt. Grundrechtsberechtigte Personen können sich daher direkt auf die materiellen Ansprüche gemäss Art. 2–14 EMRK berufen.[1080] Zu diesen Ansprüchen zählen verschiedene Garantien, deren Entsprechung auf verfassungsrechtlicher Ebene von einem Verbot von extremistischen Organisationen tangiert wird. Namentlich garantiert die EMRK wie die Bundesverfassung die Freiheit der Meinungsäusserung (Art. 10 EMRK), die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 11 EMRK) sowie die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 9 EMRK). In der EMRK ebenfalls verankert sind das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 5 EMRK) sowie der Anspruch auf Achtung des Privatlebens (Art. 8 EMRK). Im Hinblick auf die Voraussetzungen, unter denen eine extremistische Organisation verboten werden kann, sind folglich auch die Gewährleistungen der EMRK zu berücksichtigen.

Die Durchsetzung von Garantien der EMRK erfolgt in erster Linie durch die innerstaatlichen Organe, die namentlich aufgrund von Art. 5 Abs. 4 BV zur Beachtung des Völkerrechts verpflichtet sind.[1081] Darüber hinaus sieht aber auch die EMRK einen Mechanismus für individuellen Rechtsschutz vor. Die EMRK nimmt insoweit eine Sonderstellung ein, da Individualbeschwerdeverfahren in völkerrechtlichen Verträgen die Ausnahme bilden.[1082] Nach Art. 19 EMRK wacht der EGMR über die Einhaltung der Verpflichtungen aus der EMRK durch die Mitgliedsstaaten (vgl. Art. 19 EMRK). Angerufen werden

1077 Vgl. FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar, N. 5 Einführung; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 4 Rz. 1.

1078 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 77 zu Art. 5 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 162 f. Rz. 406; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 16 Rz. 24.

1079 Vgl. dazu TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 164 Rz. 408; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 78 zu Art. 5 BV; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 16 Rz. 24.

1080 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 12 Rz. 9 und S. 17 Rz. 26; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 65 Rz. 235; VILLIGER, Handbuch, S. 12 f. Rz. 20; BGE 144 I 50 E. 5.3.3.1 S. 61; 111 Ia 239 E. 6 S. 243 f.

1081 Vgl. EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 85 zu Art. 5 BV; TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 166 Rz. 414; KÄLIN/KÜNZLI, Menschenrechtsschutz, S. 216 Rz. 6.6.

1082 Vgl. MEYER-LADEWIG/KULICK, EMRK-Handkommentar, N. 1 zu Art. 34 EMRK; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 48 f. Rz. 1.

kann der EGMR gemäss Art. 34 EMRK von jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personengruppe, wenn sie sich durch einen Mitgliedsstaat in ihren von der Konvention gewährleisteten Rechten verletzt sieht. Zur Beschwerde an den EGMR befugt sind sowohl natürliche als auch juristische Personen.[1083] Folglich ist denkbar, dass sich neben den Mitgliedern einer extremistischen Organisation auch die Organisation selbst gegen ein Verbot an den EGMR wenden kann. Gelangt der EGMR dabei zum Schluss, dass eine Konventionsverletzung vorliegt, ist der betreffende Mitgliedsstaat nach Art. 46 Abs. 1 EMRK verpflichtet, sein Urteil zu befolgen. Namentlich muss der Mitgliedsstaat die Konventionsverletzung beseitigen, indem er die Situation, wie sie vor der Verletzung bestanden hat, so weit wie möglich wiederherstellt.[1084]

b) Günstigkeitsprinzip

aa) Inhalt und Tragweite

Von besonderer Bedeutung ist im vorliegenden Zusammenhang das Günstigkeitsprinzip gemäss Art. 53 EMRK. Nach dieser Bestimmung ist die EMRK nicht so auszulegen, als beschränke oder beeinträchtige sie Menschenrechte und Grundfreiheiten, die in den Gesetzen eines Vertragsstaates oder in einer anderen völkerrechtlichen Übereinkunft anerkannt sind.[1085] Es soll jeweils die für den betroffenen Grundrechtsträger günstigere Norm zur Anwendung gelangen. Soweit das innerstaatliche Recht oder andere völkerrechtliche Verträge den Grundrechtsträgern weiterreichende Ansprüche verleihen, die über die Gewährleistungen der EMRK hinausgehen, bewirken enger gefasste EMRK-Garantien demnach keine Absenkung des Schutzniveaus.[1086] Entsprechend sind die Gewährleistungen der EMRK im Hinblick auf die Voraussetzungen für ein Verbot extremistischer Organisationen in erster Linie dort von Bedeutung, wo sie den Grundrechtsträgern im Verhältnis zu den Bestimmungen der Bundesverfassung weitergehende Ansprüche einräumen.

1083 Vgl. MEYER-LADEWIG/KULICK, EMRK-Handkommentar, N. 5 ff. zu Art. 34 EMRK; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 62 ff. Rz. 7 ff.

1084 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 113 Rz. 4; MEYER-LADEWIG/BRUNOZZI, EMRK-Handkommentar, N. 22 zu Art. 46 EMRK; FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar, N. 6 ff. zu Art. 46 EMRK.

1085 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 13 f. Rz. 14 f.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 19 Rz. 13; VILLIGER, Handbuch, S. 14 f. Rz. 25.

1086 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 13 f. Rz. 14 f.; KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 19 Rz. 13; VILLIGER, Handbuch, S. 14 f. Rz. 25.

bb) Überschiessende Bedeutung der EMRK

Aufgrund einer Eigenheit des schweizerischen Verfassungsrechts nimmt die EMRK in der Rechtspraxis allerdings regelmässig auch dort eine wichtige Stellung ein, wo sie Ansprüche gewährt, die inhaltlich gar nicht weiter gehen als jene der Bundesverfassung. Das trifft zu in Fällen, in denen ein Bundesgesetz in verfassungswidriger Weise den Schutzbereich von Grundrechten der Bundesverfassung tangiert. Aufgrund des Anwendungsgebots von Art. 190 BV kann dieser Mangel von den schweizerischen Gerichten nicht unter Rückgriff auf die Grundrechtsgarantien der Bundesverfassung behoben werden.[1087] Soweit die EMRK in solchen Konstellationen einen mit der Bundesverfassung inhaltlich deckungsgleichen Anspruch gewährt, erfolgt eine Korrektur der Verfassungswidrigkeit innerstaatlich unter Rückgriff auf die Garantien der EMRK, da diese gegenüber widersprechenden Bundesgesetzen eine Vorrangstellung einnehmen.[1088] Unter diesem Blickwinkel kommt der EMRK für die schweizerische Rechtspraxis also auch in dem Umfang massgebliche Bedeutung zu, als sie keine weitergehenden, sondern mit der Bundesverfassung bloss übereinstimmende Ansprüche gewährt.

cc) Folgerungen für die vorliegende Arbeit

Ungeachtet dieser wichtigen Stellung der EMRK für die schweizerische Rechtspraxis auch in jenen Bereichen, in denen die Bundesverfassung inhaltlich deckungsgleiche Grundfreiheiten garantiert, beschränken sich die folgenden Ausführungen im Wesentlichen auf die Frage, ob sich aus der EMRK im Verhältnis zu den innerstaatlichen Bestimmungen strengere Vorgaben an das Verbot einer extremistischen Organisation ergeben. Ausschlaggebend dafür ist der Umstand, dass hier zu prüfen ist, unter welchen Voraussetzungen extremistische Organisationen in zulässiger Weise verboten werden können. Dabei ist von einem Bundesgesetzgeber auszugehen, der sich an die verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechte hält, sodass die Gewährleistungen der EMRK aufgrund von Art. 53 EMRK in der Tat nur so weit von Bedeutung sind, als sie im Verhältnis zur Bundesverfassung höhere Anforderungen an ein Verbot extremistischer Organisationen stellen.

1087 Vgl. oben, 4. Kapitel II.2.f).

1088 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 174 Rz. 437 und S. 175 Rz. 439; EPINEY, Basler Kommentar BV, N. 93 ff. zu Art. 5 BV; BGE 142 II 35 E. 3.2 S. 38 f.; 139 I 16 E. 5.1 S. 28 f.; 125 II 417 E. 4d S. 425.

c) Partei- und Vereinigungsverbote unter der EMRK

aa) Rechtsprechung des EGMR

Der EGMR hatte bereits einige Gelegenheiten, sich mit dem Verhältnis der EMRK zu Phänomenen auseinanderzusetzen, die nach der Begriffsdefinition der vorliegenden Arbeit als extremistisch bezeichnet werden können. Bevor auf die einzelnen Grundrechtsgarantien der EMRK und ihre Bedeutung für ein Verbot extremistischer Organisationen im schweizerischen Recht eingegangen wird, sind hier deshalb vorab einige allgemeine Hinweise zur entsprechenden Praxis des EGMR zu machen. Umfangreich ist namentlich seine Rechtsprechung zu extremistischen Meinungsäusserungen, die unter dem Blickwinkel der Meinungsfreiheit im Sinne von Art. 10 EMRK zu beurteilen waren.[1089] Verschiedentlich hat sich der EGMR aber auch schon zu den Voraussetzungen geäussert, die erfüllt sein müssen, damit ein Verbot von demokratiefeindlichen Organisationen vor Art. 11 EMRK standhält.[1090]

Seine heute weitgehend gefestigte Praxis zu Partei- und Vereinsverboten entwickelte der EGMR im Wesentlichen anhand von Parteiverboten durch die Türkei.[1091] In jüngerer Zeit hat der EGMR diese Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Parteiverboten mit geringfügigen Änderungen auf andere Organisationen der Zivilgesellschaft übertragen.[1092] Die bisherige Rechtsprechung des EGMR zum Umgang der EMRK mit demokratiefeindlichen Erscheinungen im Allgemeinen und mit dem Verbot von entsprechenden Organisationen im

1089 Vgl. DAIBER, EMRK-Handkommentar, N. 34 ff. zu Art. 10 EMRK; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention. S. 402 ff. Rz. 7; HONG, Extremistische Meinungsäusserung, S. 76 ff.; STRUTH, Hassrede, S. 75 ff.; MENSCHING, Hassrede, S. 64 ff.; ZIMMER, Hate Speech, S. 140 f. und S. 163 ff.; je mit weiteren Hinweisen.

1090 Vgl. WOLTER, Parteiverbote, S. 92 ff.; DAIBER, EMRK-Handkommentar, N. 48 ff. zu Art. 11 EMRK; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 478 ff. Rz. 103 f.; KONTOPODI, Verbot, S. 18 ff.; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 108 ff.; ALTER, Eingriffsschwelle, S. 151 ff.; KUMPF, Parteiverbote, S. 1344 ff.; EMEK, Parteiverbote, S. 158 ff.; PABEL, Parteiverbote, S. 925 ff.; KOCH, Parteiverbote, S. 1388 ff.; BUENO, Destin, S. 297 ff. (je m.w.H.); vgl. in jüngerer Zeit auch Urteil des EGMR *Ayoub und andere gegen Frankreich* vom 8. Oktober 2020; Urteil des EGMR *Zehra Vakfi und andere gegen Türkei* vom 10. Juli 2018.

1091 Vgl. WOLTER, Parteiverbote, S. 93; ALTER, Eingriffsschwelle, S. 152 ff.; KILINÇ, Démocratie militante, S. 320; SOTTIAUX/RUMMENS, Incoherence, S. 108 ff.; PABEL, Parteiverbote, S. 922; für eine Zusammenstellung der vom EGMR beurteilten Parteiverbote vgl. WOLTER, Parteiverbote, S. 93 f.; für die von der Türkei ausgesprochenen Parteiverbote vgl. EMEK, Parteiverbote, S. 22.

1092 Vgl. Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 315 ff. § 56 ff.; dazu HERTIG RANDALL, Hassrede, S. 16 ff.; Urteil des EGMR *Ayoub und andere gegen Frankreich* vom 8. Oktober 2020 § 109; Urteil des EGMR *Adana Tayad gegen Türkei* vom 21. Juli 2020 § 28.

Besonderen ist in der Literatur weitgehend aufgearbeitet.[1093] Sie muss hier nicht im Detail nachgezeichnet werden.

bb) Vereinbarkeit von streitbaren Demokratien mit der EMRK

Anzubringen ist an dieser Stelle jedoch der Hinweis, dass Massnahmen gegen extremistische Organisationen nach der EMRK tendenziell eher zulässig sind, als dies nach den Bestimmungen der Bundesverfassung der Fall ist. Namentlich betrachtet der EGMR den Schutz der demokratischen Ordnung als Rechtfertigungsgrund, der Eingriffe in Freiheitsrechte der EMRK nicht nur zur Abwehr von undemokratischen Aktivitäten legitimieren kann, sondern auch zur Bekämpfung (bloss) undemokratischer Zielsetzungen.[1094]

Die EMRK enthält im Unterschied zu den Verfassungen ihrer Mitgliedsstaaten zwar keine staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen. Sie bezeichnet den Schutz der Demokratie auch nicht ausdrücklich als legitimen Zweck für Grundrechtsbeschränkungen.[1095] Gleichwohl legt der EGMR seiner Rechtsprechung zu extremistischen Organisationen das Leitbild einer demokratischen Gesellschaft zugrunde.[1096] Danach handelt es sich bei der Demokratie um das einzige politische Modell, das die EMRK in den Blick nimmt und das einzige, das mit ihr vereinbar ist. In diesem Sinne betrachtet der EGMR die Demokratie als grundlegendes Element einer europäischen öffentlichen Ordnung.[1097] Dabei geht der EGMR nicht von konkreten organisationsrechtlichen Vorstellungen aus, sondern von einem Typus des demokratischen Rechtsstaats europäischer Prägung, dessen Ausgestaltung im Einzelnen dem nationalen Recht überlassen bleibt.[1098] Welche Elemente nach dem Verständnis des EGMR zum Kern eines demokratischen Rechtsstaats

---

1093 Vgl. die Nachweise in Fn. 1089 und Fn. 1090 sowie die dort zitierte Literatur.

1094 Vgl. ALTER, Eingriffsschwelle, S. 162; PABEL, Parteiverbot, S. 930; DAIBER, EMRK-Handkommentar, N. 49 f. zu Art. 11 EMRK; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 479 Rz. 104; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 261; KONTOPODI, Verbot, S. 96; SOTTIAUX / DE PRINS, Organisations antidémocratiques, S. 1034; Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 248 § 98; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 312 ff. § 54; a.M. wohl KILINÇ, Démocratie militante, S. 321 ff., wonach undemokratische Ziele bei rechtmässigem Verhalten für ein Verbot nicht ausreichen; diesbezüglich nicht eindeutig EMEK, Parteiverbote, S. 227 und S. 317 f.

1095 Vgl. PABEL, Parteiverbot, S. 934; KUGELMANN, Streitbare Demokratie, S. 533; EMEK, Parteiverbote, S. 174.

1096 Vgl. EIFFLER, Wehrhafte Demokratie, S. 219; HERTIG RANDALL, Hassrede, S. 7 ff.; PABEL, Parteiverbote, S. 929 ff.; MENSCHING, Hassrede, S. 68 f.

1097 Vgl. Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 244 § 86; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 315 ff. § 54.

1098 Vgl. PABEL, Parteiverbote, S. 935; SCHAEFER, Parteiverbot, S. 617.

europäischer Prägung gehören, steht nicht abschliessend fest. Aufgrund seiner fallbezogenen Rechtsprechung konnte der EGMR bislang nur Teilaspekte eines einheitlichen europäischen Demokratieverständnisses entwickeln.[1099] Dazu zählen jedenfalls der Schutz der Meinungsfreiheit, der Pluralismus, freie und allgemeine Wahlen, eine unabhängige Justiz sowie der Schutz von Minderheiten.[1100]

Seine Haltung, wonach der Schutz der Demokratie auch Massnahmen gegen formell rechtmässige Bestrebungen von extremistischen Organisationen rechtfertigen kann, begründet der EGMR einerseits mit der Präambel der EMRK. Diese bekräftigt, dass eine wahrhaft demokratische politische Ordnung am besten geeignet ist, die von der Konvention gewährleisteten Grundfreiheiten zu sichern. Andererseits macht der EGMR Anleihen bei den Absätzen 2 von Art. 8–11 EMRK, wonach die Zulässigkeit von Eingriffen von ihrer Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft abhängt.[1101] Weiter zieht der EGMR den Art. 1 EMRK heran, der die Vertragsparteien verpflichtet, allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die Rechte und Freiheiten der EMRK zu sichern. Daraus leitet der EGMR die Befugnis der Mitgliedsstaaten ab, politische Parteien dazu zu verpflichten, kein Programm zu vertreten, das im Widerspruch zu den grundlegenden Prinzipien der Demokratie steht.[1102] Um die Argumentation des EGMR zu stützen, wonach auch Grundrechtseingriffe gegen formell rechtmässige Aktivitäten von extremistischen Organisationen mit der EMRK vereinbar sind, wird weiter auf den Missbrauchsvorbehalt in Art. 17 EMRK zurückgegriffen. Danach ist die Konvention nicht so auszulegen, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist.[1103]

1099 Vgl. KUMPF, Parteiverbote, S. 1346; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 263 ff.; EIFFLER, Wehrhafte Demokratie, S. 220.

1100 Vgl. KUMPF, Parteiverbote, S. 1347; ähnlich auch THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 263 ff.; EIFFLER, Wehrhafte Demokratie, S. 220; mit einer ausführlichen Übersicht SCHAEFER, Parteiverbot, S. 618.

1101 Vgl. PABEL, Parteiverbote S. 935; KUGELMANN, Streitbare Demokratie, S. 533; ähnlich EMEK, Parteiverbote, S. 174; Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 244 § 86; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 311 ff. § 53.

1102 Vgl. Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 250 § 103; EMEK, Parteiverbote, S. 182 ff.

1103 Vgl. KILINÇ, Démocratie militante; S. 302; OESCHGER, Missbrauch, S. 152; PABEL, Parteiverbote, S. 935; EMEK, Parteiverbote, S. 258; ähnlich NEIDHARDT, EMRK-Handkommentar, N. 6 zu Art. 17 EMRK.

Aus diesen Gründen sind Einschränkungen von Konventionsrechten nach dem EGMR nicht nur gegen extremistische Bestrebungen zulässig, die auf undemokratischen Mitteln beruhen. Staatliche Massnahmen können vielmehr auch zulasten extremistischer Organisationen getroffen werden, die zwar undemokratische Ziele verfolgen, dies aber jedenfalls formell auf rechtmässigem Weg tun.[1104] Der Gerichtshof versteht die EMRK demnach als Instrument des Menschenrechtsschutzes, das mit einem Modell der streitbaren Demokratie vereinbar ist.[1105] Demgegenüber weist der verfassungsrechtliche Rahmen in der Schweiz eher die Züge einer offenen Demokratie auf, sodass Massnahmen aus landesrechtlicher Sicht grundsätzlich nur zulässig sind, wenn bestimmte Bestrebungen nicht bloss demokratiefeindlichen Zielen folgen, sondern auch auf undemokratischen Mitteln beruhen.[1106]

d) Struktur der weiteren Ausführungen

Ungeachtet der allgemeinen Feststellung, dass im Anwendungsbereich der EMRK tendenziell gegen ein breiteres Spektrum von extremistischen Organisationen vorgegangen werden kann, als dies unter landesrechtlichen Gesichtspunkten zutrifft, ist im Folgenden zu untersuchen, welche konventionsrechtlichen Anforderungen an das Verbot einer extremistischen Organisation bestehen. Aufgrund des Günstigkeitsprinzips gemäss Art. 53 EMRK[1107] geht es dabei hauptsächlich darum, allfällige Abweichungen im Schutzniveau der EMRK zu eruieren, die punktuell über die Anforderungen der Bundesverfassung hinausgehen.

1104 Vgl. ALTER, Eingriffsschwelle, S. 162; PABEL, Parteiverbot, S. 930; DAIBER, EMRK-Handkommentar, N. 49 f. zu Art. 11 EMRK; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 479 Rz. 104; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 261; KONTOPODI, Verbot, S. 96; SOTTIAUX / DE PRINS, Organisations antidémocratiques, S. 1034; SUDRE, Droit européen, S. 639; Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 248 § 98; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 315 ff. § 54; Urteil des EGMR *Ayoub und andere gegen Frankreich* vom 8. Oktober 2020 § 95; a.M. wohl KILINÇ, Démocratie militante, S. 321 ff., nicht eindeutig EMEK, Parteiverbote, S. 227 und S. 317 f.

1105 Vgl. WOLTER, Parteiverbote, S. 96; SCHAEFER, Parteiverbot, S. 616; KUGELMANN, Streitbare Demokratie, S. 535; ALTER, Eingriffsschwelle, S. 161 ff; zum Begriff der streitbaren Demokratie vgl. PAPIER/DURNER, Streitbare Demokratie, S. 345 ff.; KILINÇ, Démocratie militante, S. 298, und oben, 1. Kapitel II.2.a)cc); krit. zum Ansatz des EGMR SOTTIAUX/RUMMENS, Incoherence, S. 115.

1106 Vgl. oben, 2. Kapitel II.5. Vgl. zur unterschiedlichen Tragweite von Art. 11 Abs. 2 EMRK und Art. 36 Abs. 2 BV im Zusammenhang mit Organisationsverboten auch STÄHLI, Verbot, S. 147 f. Rz. 341, der unter dem Blickwinkel von Art. 36 Abs. 2 BV jedoch weitergehende Massnahmen gegen «staatsgefährliche» Vereinigungen zulassen will, als hier vertreten wird (vgl. STÄHLI, Verbot, S. 151 Rz. 350).

1107 Vgl. dazu oben, 5. Kapitel II.1.b).

Die nachstehenden Ausführungen folgen ihrer Struktur nach daher im Wesentlichen den vorangehenden Kapiteln zu den von der Bundesverfassung gewährleisteten Grundrechten und den Voraussetzungen ihrer Einschränkung nach Art. 36 BV. In einem ersten Schritt sind demnach die von der EMRK garantierten Freiheiten in Bestand und Reichweite auf Unterschiede zu den verfassungsrechtlichen Gewährleistungen abzuschreiten.[1108] Alsdann wird geprüft, ob die Vorgaben der EMRK in nennenswerter Weise von den Eingriffsvoraussetzungen gemäss Art. 36 BV abweichen.[1109] Im Anschluss werden die Ergebnisse zusammengefasst.[1110]

2. Geschützte Sphäre

a) Rechtsbestand

aa) Allgemeines

Das Verbot einer extremistischen Organisation und allfällige Sicherungsmassnahmen können wie gezeigt zur Einschränkung von einer ganzen Reihe von Grundrechten der Bundesverfassung führen. Dazu zählen namentlich die Meinungs- (Art. 16 BV), die Vereinigungs- (Art. 23 BV) und die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV). Soweit eine extremistische Organisation auf religiösen Überzeugungen basiert, schränkt ein Verbot auch die Glaubens- und Gewissensfreiheit im Sinne von Art. 15 BV ein. Ein Verbot kann weiter je nach Ausgestaltung der Sicherungsmassnahmen die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 [i.V.m. Art. 31] BV), die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) sowie den Anspruch auf Schutz der Persönlichkeit (Art. 10 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 BV) betreffen.[1111] Unter dem Blickwinkel des Günstigkeitsprinzips (Art. 53 EMRK) interessiert hier vorrangig, ob die EMRK weitere Rechte einräumt, die der nationale Gesetzgeber beim Verbot einer extremistischen Organisation zu beachten hat.

bb) Übereinstimmende Schutzfelder

Wie schon angedeutet, garantiert die EMRK ein weitgehend übereinstimmendes Bündel von Rechten wie die Bundesverfassung.[1112] Mit Art. 11 gewährleistet die EMRK namentlich die Vereinigungsfreiheit. Weiter schützt sie die Freiheit der Meinungsäusserung (Art. 10 EMRK), die Versammlungsfreiheit (Art. 11 EMRK) sowie die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 9 EMRK).

1108 Vgl. unten, 5. Kapitel II.2.

1109 Vgl. unten, 5. Kapitel II.3.

1110 Vgl. unten, 5. Kapitel II.4.

1111 Vgl. oben, 3. Kapitel V.

1112 Vgl. oben, 5. Kapitel II.1.a).

Konventionsrechtlichen Schutz geniessen sodann das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 5 EMRK) und das Ansehen der Person als Teilgehalt des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK).[1113] In diesem Umfang erfasst die EMRK durchwegs ähnliche Schutzfelder wie die Bundesverfassung.

Ein Verbot von Parteien oder Organisationen in einer hier als *Grundverbot* bezeichneten Gestalt überprüft der EGMR im Wesentlichen anhand von Art. 11 EMRK. Falls sich das Verbot nach dem Massstab von Art. 11 Abs. 2 EMRK als zulässig erweist, rechtfertigt dies nach der Rechtsprechung in aller Regel auch die damit einhergehenden Eingriffe in weitere Grundrechte (z.B. Meinungsfreiheit [Art. 10 EMRK], Gedanken-, Gewissens-, Religionsfreiheit [Art. 9 EMRK]). Bei einem Grundverbot verzichtet der EGMR daher auf eine separate Prüfung unter dem Gesichtswinkel dieser weiteren Grundrechte.[1114] Zusätzlich zu einem Grundverbot ergriffene und isoliert zu beurteilende *Sicherungsmassnahmen* dürfte der EGMR demgegenüber nicht vorrangig nach Art. 11 EMRK, sondern nach Massgabe anderer Garantien, namentlich der Meinungsfreiheit im Sinne von Art. 10 EMRK, beurteilen.[1115]

cc) Strafrechtliches Legalitätsprinzip

Über die Ansprüche der Bundesverfassung hinausgehende Konventionsgarantien, die für das Verbot einer extremistischen Organisation von unmittelbarer Relevanz sind, springen nicht ins Auge. Erwähnung verdient hier allenfalls Art. 7 EMRK, der das Legalitätsprinzip im Strafrecht (‹nulla poena sine lege›) verankert.[1116] Es kann im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Absicherung eines Organisationsverbots sowie allfälliger Sicherungsmassnahmen von Bedeutung sein und findet keine ausdrückliche Entsprechung in der Bundesverfassung. Auf verfassungsrechtlicher Ebene ergeben sich aus Art. 5 Abs. 1, Art. 31 Abs. 1 und Art. 36 Abs. 1 BV allerdings ähnliche Vorgaben an die Ausgestaltung materiellrechtlicher Strafnormen,[1117] sodass sich aus Art. 7

1113 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 300 Rz. 12; MEYER-LADEWIG/NETTESHEIM, EMRK-Handkommentar, N. 43 zu Art. 8 EMRK; GONIN/BIGLER, Commentaire CEDH, N. 26 zu Art. 8 EMRK.

1114 Vgl. THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 270 ff.; EMEK, Parteiverbote, S. 149; Kontopodi, Verbot, S. 72 f.; Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 261 § 137; Urteil des EGMR *Herri Batasuna und Batasuna gegen Spanien* vom 30. Juni 2009, Recueil CourEDH 2009-III S. 319 f. § 96 f.; für Beispiele mit Anwendbarkeit anderer Konventionsvorschriften vgl. WOLTER, Parteiverbote, S. 102 f.

1115 Vgl. in Bezug auf das Verbot von Äusserungen einer verbotenen Organisation DAIBER, EMRK-Handkommentar, N. 34 f. zu Art. 10 EMRK, m.H. auf Urteil des EGMR *Şik gegen Türkei* vom 8. Juli 2014 § 104; Urteil des EGMR *Aydin gegen Deutschland* vom 27. Januar 2011 § 52 ff.

1116 Vgl. GOMIEN/HARRIS/ZWAAK, CEDH, S. 221 ff.

1117 Vgl. KIENER, Einfluss, S. 67 f.; ähnlich BGE 138 IV 13 E. 4.1 S. 19 f.; 129 IV 276 E. 1.1.1 S. 278, wo ausserdem Art. 164 Abs. 1 lit. c BV erwähnt wird.

EMRK letztlich keine zusätzlich zu beachtenden Aspekte für die strafrechtliche Absicherung eines Organisationsverbots ergeben.[1118] Von keiner unmittelbaren Bedeutung für das Verbot einer extremistischen Organisation sind schliesslich jene Garantien, die aus den von der Schweiz ratifizierten Zusatzprotokollen zur EMRK hervorgehen.[1119] Im Bestand materiellrechtlicher Grundrechtsgarantien, die beim Verbot einer extremistischen Organisation und bei allfälligen Sicherungsmassnahmen in Betracht fallen können, ergeben sich aus einem konventionsrechtlichen Blickwinkel somit keine Erweiterungen gegenüber den in Frage stehenden Grundrechten der Bundesverfassung.

dd) Eigentumsgarantie

Im Gegenteil gewährleistet die Bundesverfassung mit der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) einen Anspruch, der nach der EMRK nicht selbständig geschützt ist,[1120] von einem Organisationsverbot und allfälligen Sicherungsmassnahmen jedoch in verschiedener Hinsicht tangiert werden kann.[1121] In diesem Punkt weist der konventionsrechtliche Schutz also ein tieferes Niveau auf als die Bundesverfassung. Aufgrund des Günstigkeitsprinzips (Art. 53 EMRK) hat dies aber keine Lockerungen bei den Eingriffsvoraussetzungen zur Folge. Der Unterschied ist im Übrigen auch insoweit zu relativieren, als Eingriffe in die Eigentumsgarantie im Sinne von Art. 26 BV mit der Einschränkung von in der EMRK verankerten Grundrechten zusammenfallen können.[1122] So kann etwa die Einziehung von Vermögenswerten einer verbotenen Organisation nach der Rechtsprechung des EGMR einen Eingriff in die Vereinigungsfreiheit im Sinne von Art. 11 EMRK darstellen.[1123]

1118 Vgl. auch KIENER, Grundrechte in der Bundesverfassung, S. 1202 Rz. 16, wonach das Legalitätsprinzip im Strafrecht als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht gilt.

1119 Einschlägig sind hier Protokolle Nr. 6 vom 28. April 1983 (SR 0.101.06) betreffend die Abschaffung der Todesstrafe, Nr. 7 vom 22. November 1984 (SR 0.101.07) betreffend den verfahrensrechtlichen Schutz bei Ausweisung, den Anspruch auf Beschwerde in Strafsachen, den Anspruch auf Entschädigung bei Fehlurteilen, den Grundsatz ‹ne bis in idem› und die Gleichberechtigung der Ehegatten sowie Nr. 13 vom 3. Mai 2002 (SR 0.101.093) betreffend die vollständige Abschaffung der Todesstrafe (vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 12 Rz. 8; KIENER, Einfluss, S. 81 ff.).

1120 Die Schweiz hat das Protokoll Nr. 1 vom 20. März 1952 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, nach dessen Art. 1 Abs. 1 jede natürliche oder juristische Person das Recht auf Achtung ihres Eigentums zusteht, zwar unterzeichnet, aber nicht ratifiziert (vgl. KIENER, Einfluss, S. 82 f.; WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 5 zu Art. 26 BV; VALLENDER/HETTICH, St. Galler Kommentar BV, N. 5 zu Art. 26 BV).

1121 Vgl. oben, 3. Kapitel IV.3.

1122 Dasselbe gilt für Grundrechte der Bundesverfassung, vgl. z.B. oben, 3. Kapitel II.4 (betreffend Meinungsfreiheit [Art. 16 BV]).

1123 Vgl. in diesem Sinne Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 261 § 138 f.; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 273.

ee) Zwischenfazit

Im Sinne eines Zwischenfazits lässt sich somit festhalten, dass sich in Bezug auf den Bestand der grundrechtlich geschützten Sphären keine massgeblichen Differenzen zwischen der landes- und der konventionsrechtlichen Ebene ergeben.

b) Extremistische Positionen

aa) Allgemeines

Neben dem Bestand an konventionsrechtlich geschützten Ansprüchen interessiert hier auch die Reichweite der von ihnen geschützten Sphäre. Der Schutzbereich von Grundrechten der Bundesverfassung wurde insoweit im dritten Kapitel der vorliegenden Arbeit bestimmt. Unter dem Blickwinkel eines Verbots extremistischer Organisationen hat sich dabei einerseits herausgestellt, dass demokratiefeindliche Positionen in den verfassungsrechtlichen Schutzbereich sowohl der Grundrechte freier Kommunikation (Art. 16, Art. 23 und Art. 22 BV) als auch der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) fallen. Andererseits hat sich gezeigt, dass die Anwendung von Gewalt grundsätzlich unter keinem Titel grundrechtlichen Schutz geniesst.[1124] Beide Aspekte prägen den grundrechtlichen Umgang mit extremistischen Organisationen nach landesrechtlichen Massstäben erheblich. Unter dem Blickwinkel der EMRK verdienen sie hier deshalb ebenfalls Berücksichtigung.

bb) Missbrauchsklausel (Art. 17 EMRK)

Bei der Frage, ob und inwieweit extremistische Haltungen vom Schutzbereich konventionsrechtlicher Ansprüche erfasst werden, steht die Missbrauchsklausel gemäss Art. 17 EMRK im Vordergrund. Danach ist die EMRK nicht so auszulegen, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen oder sie stärker einzuschränken, als es in der Konvention vorgesehen ist. Die Bestimmung dient dem Schutz grundlegender Werte der EMRK und soll eine missbräuchliche Berufung auf die Konventionsrechte insbesondere zu totalitären Zwecken verhindern.[1125] Zu den konventionsrechtlichen Ansprüchen,

1124 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.b)bb)(3) (betreffend Meinungsfreiheit [Art. 16 BV]), 3. Kapitel III.4.c)cc) (betreffend Vereinigungsfreiheit [Art. 23 BV]), 3. Kapitel IV.1.c)aa)(3) (betreffend Versammlungsfreiheit [Art. 23 BV]).

1125 Vgl. HERTIG RANDALL, Hassrede, S. 10 f.; ähnlich FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar N. 1 zu Art. 17 EMRK; MENSCHING, EMRK-Kommentar, N. 4 zu Art. 17 EMRK; in Bezug auf die ältere Praxis zu Art. 17 EMRK vgl. GOMIEN/HARRIS/ZWAAK, CEDH, S. 239 ff.

die in den sachlichen Anwendungsbereich von Art. 17 EMRK fallen, zählen nicht alle Garantien der EMRK, aber jedenfalls die hier vorrangig zur Diskussion stehenden Grundrechte freier Kommunikation (Art. 10–11 EMRK) sowie die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit gemäss Art. 9 EMRK.[1126]

Der Missbrauchsklausel kommt in der Rechtsprechung des EGMR keine einheitliche Bedeutung zu. Unterscheiden lässt sich zwischen direkter und indirekter Anwendung von Art. 17 EMRK.[1127] Im Falle der direkten Anwendung ist die Missbrauchsklausel bereits auf der Ebene des Schutzbereichs von Bedeutung, indem sie einer Äusserung oder Handlung den Schutz eines Konventionsanspruchs per se entzieht. Dies führt zur Unzulässigkeit einer Individualbeschwerde an den EGMR (Art. 35 Abs. 3 EMRK). Eine Überprüfung des staatlichen Vorgehens auf seine Rechtfertigung gemäss den Eingriffsvoraussetzungen der Absätze 2 von Art. 8–11 EMRK unterbleibt gänzlich.[1128] Bei indirekter Anwendung zieht der EGMR die Missbrauchsklausel hingegen erst auf der Rechtfertigungsebene heran. Die strittige Massnahme wird als Eingriff in den Schutzbereich behandelt, die vor den Schrankenregelungen des jeweiligen Grundrechts standhalten muss. Allerdings erfolgt dann der Prüfschritt der Verhältnismässigkeit unter Einbezug der Wertungsgesichtspunkte von Art. 17 EMRK.[1129] Das zieht bei freiheits- oder demokratiefeindlichen Aktivitäten, wie sie extremistische Organisationen an den Tag legen, tendenziell eine tiefere Schwelle für staatliche Eingriffe nach sich.[1130]

cc) Anwendung auf Organisationsverbote

Im Zusammenhang mit Organisationsverboten bringt der EGMR die Missbrauchsklausel im Sinne von Art. 17 EMRK regelmässig bloss indirekt zur Anwendung.[1131] Er unterstreicht, dass dem System der Konvention ein Ausgleich zwischen der Notwendigkeit, die demokratische Gesellschaft zu verteidigen, und dem Interesse an einer Wahrung individueller Rechte inhärent

1126 Vgl. OESCHGER, Missbrauch, S. 156 f.; FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar, N. 2 zu Art. 17 EMRK; MENSCHING, EMRK-Kommentar, N. 12 f. zu Art. 17 EMRK; KILINÇ, Démocratie militante, S. 304.

1127 Vgl. OESCHGER, Missbrauch, S. 159 ff.; HERTIG RANDALL, Hassrede, S. 12 ff.; andere Autoren unterscheiden zwischen einem Nichtanwendungs- und einem Rechtfertigungsmodell (vgl. HONG, Extremistische Meinungsäusserung, S. 76; MENSCHING, EMRK-Kommentar, N. 9 zu Art. 17 EMRK), was inhaltlich auf dasselbe hinausläuft.

1128 Vgl. MENSCHING, EMRK-Kommentar, N. 10 zu Art. 17 EMRK; OESCHGER, Missbrauch, S. 160; HERTIG RANDALL, Hassrede, S. 12 f.; KILINÇ, Démocratie militante, S. 302 ff.

1129 Vgl. NEIDHARDT, EMRK-Handkommentar, N. 6 zu Art. 17 EMRK; OESCHGER, Missbrauch, S. 161; HERTIG RANDALL, Hassrede, S. 15 f.; KILINÇ, Démocratie militante, S. 316 ff.

1130 In diesem Sinne OESCHGER, Missbrauch, S. 161; NEIDHARDT, EMRK-Handkommentar, N. 6 zu Art. 17 EMRK; ähnlich KONTOPODI, Verbot, S. 32; KOCH, Parteiverbote, S. 1393.

1131 Vgl. WOLTER, Parteiverbote, S. 95; SCHAEFER, Parteiverbot, S. 623.

ist. Ein solcher Ausgleich setzt voraus, dass Eingriffe staatlicher Behörden in Übereinstimmung mit der Vereinigungsfreiheit gemäss Art. 11 EMRK erfolgen. Demgemäss lasse sich in der Regel erst nach der Prüfung der materiellen Eingriffsvoraussetzungen im Sinne von Art. 11 Abs. 2 EMRK entscheiden, ob Art. 17 EMRK zur Anwendung kommt.[1132] In aller Regel verzichtet der EGMR daher auf einen direkten Ausschluss der fraglichen Organisation aus dem Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit im Sinne von Art. 11 EMRK. Auch demokratiefeindliche Äusserungen bewegen sich demnach regelmässig nicht von vornherein ausserhalb des Schutzbereichs der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 10 EMRK).[1133] Indes zieht der EGMR die normative Stossrichtung von Art. 17 EMRK für die Beurteilung heran, ob ein staatlicher Eingriff in die Vereinigungsfreiheit nach Art. 11 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt ist.[1134] Mit diesem Vorgehen gibt der EGMR zu erkennen, dass extremistische Positionen vom Schutzbereich der Konventionsansprüche grundsätzlich ebenfalls erfasst sind.

Diese Praxis des EGMR schliesst nicht aus, dass die Missbrauchsklausel in besonderen Einzelfällen nicht trotzdem bereits auf der Ebene des Schutzbereichs zum Tragen kommt. Eine solche direkte Anwendung von Art. 17 EMRK steht zur Diskussion, wenn klarerweise erstellt ist, dass eine Organisation Aktivitäten verfolgt oder Handlungen vornimmt, die auf eine Zerstörung der in der EMRK verankerten Rechte abzielen.[1135] Aus den entsprechenden Erwägungen des EGMR lässt sich ableiten, dass die direkte Anwendung von Art. 17 EMRK im Zusammenhang mit dem Verbot von extremistischen Organisationen indes auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben soll.[1136]

dd) Zwischenfazit

Der EGMR überprüft das Verbot von Organisationen regelmässig anhand der Eingriffsvoraussetzungen gemäss Art. 11 Abs. 2 EMRK auf ihre Vereinbarkeit mit der Konvention. Der EGMR bejaht somit jedenfalls implizit, dass sich

1132 Vgl. NEIDHARDT, EMRK-Handkommentar, N. 5 zu Art. 17 EMRK; EMEK, Parteiverbote, S. 259; KONTOPODI, Verbot, S. 32; Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 248 § 96; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 312 ff. § 54; Urteil des EGMR *Ayoub und andere gegen Frankreich* vom 8. Oktober 2020 § 94.

1133 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 402 f. Rz. 7; STRUTH, Hassrede, S. 426.

1134 Vgl. NEIDHARDT, EMRK-Handkommentar, N. 6 zu Art. 17 EMRK; WOLTER, Parteiverbote, S. 95; EMEK, Parteiverbote, S. 259 ff.; PABEL, Parteiverbote, S. 936; KONTOPODI, Verbot, S. 32; KUGELMANN, Streitbare Demokratie, S. 535.

1135 Vgl. Urteil des EGMR *Hizb ut-Tahrir gegen Deutschland* vom 12. Juni 2012 § 74; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 307 § 38; Urteil des EGMR *Ayoub und andere gegen Frankreich* vom 8. Oktober 2020 § 94, m.H.

1136 Vgl. ALTER, Eingriffsschwelle, S. 174; MENSCHING, Hassrede, S. 74.

grundsätzlich auch extremistische Organisationen auf die Gewährleistungen der EMRK berufen können. Im Unterschied zur Bundesverfassung statuiert Art. 17 EMRK allerdings einen ausdrücklichen Missbrauchsvorbehalt. Dieser kann in Einzelfällen zur Folge haben, dass extremistischen Organisationen die Berufung auf Konventionsansprüche bereits auf der Ebene des Schutzbereichs verwehrt bleibt. In diesem letzteren Punkt präsentiert sich die Rechtslage auf landesrechtlicher Ebene anders. Hier greift kein Missbrauchsvorbehalt.[1137] Die grundrechtliche Relevanz eines Organisationsverbots entfällt nach landesrechtlichen Massstäben nicht bereits auf der Ebene des Schutzbereichs. Massnahmen gegen Organisationen, auch wenn sie als extremistisch zu qualifizieren sind, müssen daher stets den Voraussetzungen von Art. 36 BV genügen. Auf der Ebene des Schutzbereichs statuiert das nationale Recht insoweit also strengere Vorgaben an das Verbot einer extremistischen Organisation.

c) Gewaltlosigkeit

aa) Allgemeines

Im Zusammenhang mit den von der Bundesverfassung gewährleisteten Grundrechtsansprüchen, die beim Verbot einer extremistischen Organisation von Bedeutung sind, wurde an mehreren Stellen darauf hingewiesen, dass die Anwendung von Gewalt keinen grundrechtlichen Schutz geniesst. Mittel und Form zur Äusserung ihrer Ansichten können die Grundrechtsträger zwar grundsätzlich frei wählen (vgl. Art. 16 BV)[1138] und sich zu diesem Zweck organisieren (vgl. Art. 23 BV)[1139] oder versammeln (vgl. Art. 22 BV).[1140] Auch die Betätigung zu religiösen Zwecken ist unter dem Blickwinkel von Art. 15 BV in einem weitgehenden Sinne geschützt.[1141] Von diesen Schutzbereichen nicht erfasst sind allerdings gewaltsame Mittel.[1142] Dabei können sich wie gezeigt Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben, da im Einzelfall fraglich sein kann, ob eine Handlung mit kommunikativer oder religiöser Komponente noch in den grundrechtlichen Schutzbereich fällt oder ob sie die Schwelle zur grundrechtlich nicht geschützten Gewalt bereits überschreitet.[1143]

1137 Vgl. oben, 4. Kapitel II.1.

1138 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.b)bb).

1139 Vgl. oben, 3. Kapitel III.3.b).

1140 Vgl. oben, 3. Kapitel IV.1.c)bb).

1141 Vgl. oben, 3. Kapitel IV.2.c)bb).

1142 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.b)bb)(3) (betreffend Meinungsfreiheit [Art. 16 BV]), 3. Kapitel III.4.c)cc) (betreffend Vereinigungsfreiheit [Art. 23 BV]), 3. Kapitel IV.1.c)aa)(3) (betreffend Versammlungsfreiheit [Art. 22 BV]).

1143 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.b)bb)(4) (betreffend Meinungsfreiheit [Art. 16 BV]), 3. Kapitel IV.2.c)bb)(2) f. (betreffend Glaubens- und Gewissensfreiheit [Art. 15 BV]).

bb) Rechtsprechung des EGMR

In seiner Rechtsprechung zum Verbot von Organisationen betont der EGMR unter dem Blickwinkel der Vereinigungsfreiheit im Sinne von Art. 11 EMRK, dass sich die Demokratie durch die Möglichkeit auszeichnet, selbst drängende Probleme eines Landes im Wege des Dialogs und ohne Rückgriff auf Gewalt zu lösen.[1144] Entsprechend lehnt der EGMR den Einsatz von Gewalt als Mittel der politischen Auseinandersetzung oder die Forderung danach ab.[1145] Weiter sieht Art. 11 EMRK im Zusammenhang mit der Versammlungsfreiheit ausdrücklich vor, dass jede Person das Recht hat, sich *friedlich* zu versammeln. Versammlungen, die zur gewaltsamen Durchsetzung von Zielen organisiert werden, fallen demnach nicht in den konventionsrechtlich geschützten Bereich. Nicht jede störende Meinungskundgabe oder Möglichkeit gewalttätiger Gegendemonstrationen führt aber dazu, dass eine Versammlung als unfriedlich zu qualifizieren ist und sich ausserhalb des Schutzbereichs von Art. 11 EMRK wiederfindet. Der Friedlichkeitsvorbehalt nach Art. 11 EMRK ist insoweit restriktiv auszulegen.[1146] Sodann hat der EGMR im Rahmen der Beurteilung von Beschwerden wegen Verletzung der Meinungsfreiheit im Sinne von Art. 10 EMRK verschiedentlich ausgeführt, dass Aufrufe zur Gewalt kein legitimes Mittel des politischen Meinungskampfs darstellen.[1147]

Danach bildet die Schwelle zur Gewalt grundsätzlich auch im Bereich der EMRK eine Bruchstelle, nach der sich zulässige und unzulässige Formen der Grundrechtsausübung auseinanderhalten lassen. Die Grenzziehung durch den EGMR folgt allerdings nicht in jeder Hinsicht einem klaren Muster. Blosse Äusserungen mit Gewaltbezug scheidet er teilweise bereits auf der Ebene des Schutzbereichs aus.[1148] Demgegenüber hält er bei anderer Gelegenheit fest, dass der Schutzbereich von Art. 10 EMRK auch Protestaktionen umfassen kann, die mit der tatsächlichen Anwendung körperlicher Gewalt einhergehen, etwa um eine missliebige Veranstaltung zu stören oder sich Zugang zum Ort einer

1144 Vgl. Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 248 § 97; ähnlich Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 312 ff. § 54.

1145 Vgl. PABEL, Parteiverbote, S. 930; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention. S. 479 f. Rz. 104; ALTER, Eingriffsschwelle, S. 161 f.; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 267.

1146 Vgl. FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar, N. 4 zu Art. 11 EMRK; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 475 f. Rz. 100; DAIBER, EMRK-Handkommentar, N. 5 zu Art. 11 EMRK.

1147 Vgl. MENSCHING, EMRK-Kommentar, N. 82 zu Art. 10 EMRK; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 479 f. Rz. 104; STRUTH, Hassrede, S. 182 ff.

1148 Vgl. STRUTH, Hassrede, S. 185.

Veranstaltung zu verschaffen.[1149] Bisweilen hielt der EGMR den Schutzbereich von Art. 11 EMRK sodann auch für extremistische Organisationen offen, deren Exponenten öffentlich die Möglichkeit erwähnen, auf gewalttätige Mittel zurückzugreifen, um politische Ziele zu erreichen.[1150] Eine eindeutige Linie zur Ausscheidung von gewaltnahem Verhalten aus dem Schutzbereich der hier relevanten EMRK-Garantien ist demnach nicht zu erkennen.

cc) Zwischenfazit

Nach dem Dargelegten stellt die Anwendung von Gewalt grundsätzlich weder nach landes- noch nach konventionsrechtlichen Massstäben ein zulässiges Mittel der Grundrechtsausübung dar. Wo die Grenze im Anwendungsbereich der EMRK im Einzelnen verläuft, ist dabei jedoch schwer festzumachen. Einerseits nimmt der EGMR zum Teil auch bloss verbale Äusserungen mit Gewaltbezug aus dem grundrechtlich geschützten Bereich aus. Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen gewähren hier einen weitergehenden Grundrechtsschutz.[1151] Andererseits stellt sich der EGMR auf den Standpunkt, dass die physische Einwirkung auf die Umwelt zwecks Kundgabe einer Meinung unter Umständen gleichwohl dem konventionsrechtlichen Schutz unterliegt. Bei alldem fehlen jedoch Hinweise, wonach der EGMR die Grenzen konventionsrechtlich geschützter Betätigungen weiter zieht, als es das innerstaatliche Recht tut. Das gilt jedenfalls so lange, als Handlungen im Grenzbereich zu Gewalttätigkeiten dem grundrechtlichen Schutz unterstellt sind, wie das weiter oben für die Gewährleistungen der Bundesverfassung vorgeschlagen wird.[1152]

d) Fazit

Auf der Ebene des Schutzbereichs gewährt die EMRK den vom Verbot einer extremistischen Organisation betroffenen Personen keine weitergehenden Ansprüche. Der Bestand an Rechten ist mit den Grundrechtsansprüchen der Bundesverfassung vergleichbar bzw. bleibt, mit Blick auf die Eigentumsgarantie, hinter diesen zurück. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der von den einzelnen Konventionsansprüchen gewährleisteten Schutzbereichen. Sowohl in Bezug auf den Schutz von demokratiefeindlichen Positionen als auch

1149 Vgl. DAIBER, EMRK-Handkommentar, N. 11 zu Art. 10 EMRK, m.H. auf Urteil des EGMR *Taranenko gegen Russland* vom 15. Mai 2014 § 70 f.; Urteil des EGMR *Steel und andere gegen Vereinigtes Königreich* vom 23. September 1998, § 92.

1150 Vgl. Urteil des EGMR *Herri Batasuna und Batasuna gegen Spanien* vom 30. Juni 2009, Recueil CourEDH 2009-III S. 316 f. § 85 ff.

1151 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.b)bb).

1152 Vgl. oben, 3. Kapitel II.3.b)bb)(5).

im Umgang mit gewaltsamen Kommunikationsformen stellt die EMRK keine strengeren Anforderungen an das Verbot extremistischer Organisationen als die Bundesverfassung. Im Gegenteil schliesst der EGMR extremistische Organisationen gestützt auf die Missbrauchsklausel in Art. 17 EMRK von der Berufung auf die Vereinigungsfreiheit gemäss Art. 11 EMRK teilweise aus. Dass weitergehende Schutzsphären der EMRK ausser Acht bleiben, ist bei der Beurteilung eines Organisationsverbots nach landesrechtlichen Massstäben daher nicht zu befürchten.

3. Eingriffsvoraussetzungen

a) Allgemeines

Nach den vorstehenden Ausführungen vermittelt die EMRK auf der Ebene des Schutzbereichs im Verhältnis zu den landesrechtlichen Gewährleistungen keine weitergehenden Ansprüche, die beim Verbot einer extremistischen Organisation zu berücksichtigen sind. In einem nächsten Schritt ist zu prüfen, wie es sich damit in Bezug auf die Eingriffsvoraussetzungen verhält. Das Augenmerk gilt dabei zunächst allfälligen Unterschieden zwischen der EMRK und der Bundesverfassung bei den Anforderungen an die gesetzliche Grundlage[1153] und das öffentliche Interesse.[1154] Alsdann wird untersucht, ob unterschiedliche Schutzniveaus im Rahmen der Verhältnismässigkeit[1155] oder des Kerngehalts bestehen.[1156]

b) Gesetzliche Grundlage

aa) Im Allgemeinen

Alle hier einschlägigen Ansprüche der EMRK sind Einschränkungen nur zugänglich, sofern diese gesetzlich vorgesehen sind (vgl. Art. 5 Abs. 1 EMRK sowie die Absätze 2 von Art. 8–11 EMRK). Die konkrete Formulierung des Gesetzesvorbehalts in den einzelnen Bestimmungen variiert. Gleichwohl ist im Rahmen der EMRK von einem einheitlichen Gesetzesbegriff auszugehen.[1157] Im Hinblick auf das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage ergeben sich inhaltlich somit keine nennenswerten Unterschiede zwischen den verschiedenen Gewährleistungen der EMRK. Damit ein Eingriff auf einer genügenden

1153 Vgl. sogleich unten, 5. Kapitel II.3.b).

1154 Vgl. unten, 5. Kapitel II.3.c).

1155 Vgl. unten, 5. Kapitel II.3.d).

1156 Vgl. unten, 5. Kapitel II.3.e).

1157 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 148 ff. Rz. 7 ff.; WYTTENBACH/HOFER, Einschränkung, S. 335; KONTOPODI, Verbot, S. 33 f.

gesetzlichen Grundlage im Sinne von Art. 5 Abs. 1 EMRK bzw. den Absätzen 2 von Art. 8–11 EMRK beruht, müssen im Wesentlichen drei Voraussetzungen erfüllt sein.[1158]

(1) Gesetzesform

Verlangt ist zunächst, dass das nationale Recht eine generell-abstrakte Norm bereithält, die als Grundlage für den Eingriff dienen kann. Auf die Normstufe kommt es dabei grundsätzlich nicht an. Auch ungeschriebenes Recht kann gegebenenfalls eine zulässige Rechtsgrundlage für staatliche Eingriffe darstellen. Der konventionsrechtliche Gesetzesbegriff ist mithin in einem materiellen Sinne zu verstehen. Untergesetzliche Normen reichen demnach selbst für schwerwiegende Grundrechtseingriffe aus, sofern sie mit Aussenwirkung ausgestattet sind und nicht bloss verwaltungsinterne Verhältnisse regeln.[1159] Erforderlich ist aber in jedem Fall eine Rückführbarkeit der Eingriffsgrundlage auf eine verfassungsrechtliche oder eine gesetzliche Ermächtigung des Parlaments, was der Verankerung und der Sicherung des Demokratieprinzips dient.[1160]

In Bezug auf die Gesetzesform geht das innerstaatliche Recht über die Vorgaben der EMRK hinaus. Namentlich stellt Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV höhere Anforderungen an die Normstufe. Schwerwiegende Einschränkungen von Grundrechten bedürfen danach einer formell-gesetzlichen Grundlage. Die Grundsätze zur Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Exekutive stellen ausserdem sicher, dass sich die gesetzliche Grundlage auch bei weniger schwerwiegenden Einschränkungen von Grundrechten auf einen parlamentarischen Erlass zurückführen lässt.[1161] Genügt eine gesetzliche Grundlage für das Verbot einer extremistischen Organisation diesen innerstaatlichen Voraussetzungen, entspricht sie somit auch den Vorgaben der EMRK.

(2) Zugänglichkeit

Damit eine generell-abstrakte Norm als Grundlage für den Eingriff in konventionsrechtlich geschützte Ansprüche in Frage kommt, verlangt der EGMR weiter, dass sie hinreichend zugänglich ist. Betroffene müssen in der Lage sein,

1158 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 149 f. Rz. 9 ff.; VILLIGER, Handbuch, S. 358 ff. Rz. 642 ff.; WYTTENBACH/HOFER, Einschränkung, S. 340 ff.

1159 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 148 Rz. 8; WYTTENBACH/HOFER, Einschränkung, S. 341.

1160 Vgl. WYTTENBACH/HOFER, Einschränkung, S. 342; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 149 Rz. 9; VILLIGER, Handbuch, S. 359 Rz. 643.

1161 Vgl. dazu oben, 4. Kapitel III.1.a)bb); ähnlich wie hier WYTTENBACH/HOFER, Einschränkung, S. 341 f.

sich angemessen über die anwendbaren Bestimmungen und ihren Inhalt zu informieren.[1162] Auch in diesem Punkt bleibt das innerstaatliche Recht nicht hinter den Anforderungen der EMRK zurück. Aus dem Rechtsstaatsprinzip der Bundesverfassung ergibt sich eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Publikation von Rechtsnormen.[1163] Sodann sieht Art. 2 PublG vor, dass grundsätzlich sämtliche rechtssetzenden Erlasse des Bundes in der Amtlichen Sammlung publiziert werden. Die Amtliche Sammlung ist öffentlich abrufbar (vgl. Art. 1a PublG). Damit genügt sie den konventionsrechtlichen Vorgaben an die Zugänglichkeit von Rechtsnormen.[1164] Entsprechendes gilt für einen rechtssetzenden Erlass, der die generell-abstrakte Grundlage für ein Verbot extremistischer Organisationen enthält.

(3) Bestimmtheit

Eine gesetzliche Grundlage, die zur Einschränkung von Konventionsrechten herangezogen werden soll, muss schliesslich hinreichend bestimmt sein. Der EGMR verlangt eine ausreichend präzis formulierte Rechtsgrundlage. Voraussetzungen und Grenzen staatlicher Eingriffe müssen ersichtlich sein und es den Betroffenen ermöglichen, ihr Handeln unter Abschätzung der rechtlichen Konsequenzen nach den gesetzlichen Vorgaben zu richten.[1165] Die Vorhersehbarkeit des staatlichen Eingriffs in eine geschützte Sphäre bildet mithin eine zentrale Anforderung an die gesetzliche Grundlage.[1166] Das schliesst unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume in der Rechtsanwendung nicht aus, soweit der Anwendungsrahmen genügend klar erkennbar ist und er Schutz vor willkürlichen Eingriffen bietet, der auch verfahrensrechtlicher Natur sein kann.[1167] Tendenziell strengere Massstäbe an die Bestimmtheit der Rechtsgrundlage legt der EGMR bei schwerwiegenden Einschränkungen von Konventionsrechten und in Bereichen an, denen ein Missbrauchspotential innewohnt.[1168] Bei der Beurteilung, ob eine Rechtsgrundlage genügend bestimmt ist, zieht der EGMR teilweise auch subjektive Gesichtspunkte heran. So stellte

1162 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 149 Rz. 10; VILLIGER, Handbuch, S. 359 f. Rz. 644 f.; WYTTENBACH/HOFER, Einschränkung, S. 343 ff.

1163 Vgl. ROTH, Veröffentlichung, S. 21 ff.

1164 Vgl. WYTTENBACH/HOFER, Einschränkung, S. 344.

1165 Vgl. WYTTENBACH/HOFER, Einschränkung, S. 345; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 149 f. Rz. 11; VILLIGER, Handbuch, S. 359 f. Rz. 645.

1166 Vgl. VILLIGER, Handbuch, S. 359 f. Rz. 645; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 149 f. Rz. 11.

1167 Vgl. WYTTENBACH/HOFER, Einschränkung, S. 347; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 149 Rz. 11.

1168 Vgl. WYTTENBACH/HOFER, Einschränkung, S. 350 f.; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 149 Rz. 11; VILLIGER, Handbuch, S. 360 Rz. 645.

er etwa auf die rechtlichen und politischen Kenntnisse der involvierten Personen ab, als es darum ging, zu beurteilen, ob sich das Verbot einer politischen Partei auf eine hinreichend klare Verfassungsbestimmung stützte.[1169]

Die Anforderungen, die der EGMR an die Bestimmtheit einer gesetzlichen Grundlage für den Eingriff in Konventionsrechte stellt, gehen grundsätzlich nicht weiter als jene, die sich aus Art. 36 Abs. 1 BV ergeben. Auch Art. 36 Abs. 1 BV verlangt, dass sich den Trägern von Grundrechten anhand der gesetzlichen Bestimmungen ein hinreichend klares Bild zu den Voraussetzungen und Folgen von Eingriffen ergibt.[1170] Aus verfassungsrechtlicher Perspektive kommt subjektiven Gesichtspunkten dabei keine massgebliche Bedeutung zu, da es gerade im Zusammenhang mit einem Verbot extremistischer Organisationen nicht bloss um die Vorhersehbarkeit für die Betroffenen geht, sondern massgeblich auch um klare Vorgaben für die rechtsgleiche Anwendung der Verbotsnorm durch die Behörden.[1171] Beim Erlass einer Verbotsnorm kann sich der Gesetzgeber mithin an den Vorgaben von Art. 36 Abs. 1 BV orientieren. Soweit er dabei einen sparsamen Umgang mit unbestimmten Rechtsbegriffen pflegt und nur so weit auf offene Normen abstellt, als es die zu regelnden Verhältnisse tatsächlich erfordern, wird die gesetzliche Grundlage für ein Organisationsverbot den konventionsrechtlichen Anforderungen gemäss Art. 5 Abs. 1 EMRK und den Absätzen 2 von Art. 8–11 EMRK regelmässig genügen.

bb) Im Besonderen: Polizeiliche Generalklausel

In Fällen ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr kann nach Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV auch ohne ordentliche gesetzliche Grundlage in Grundrechte eingegriffen werden. Diese landesrechtliche Bestimmung verankert die polizeiliche Generalklausel. Die Voraussetzungen, unter denen sie zum Tragen kommt, wurden bereits an anderer Stelle erörtert.[1172] Sie müssen nach hier vertretener Auffassung auch erfüllt sein, wenn eine extremistische Organisation gestützt auf Tatbestände des intrakonstitutionellen Notrecht verboten wird.[1173]

Unter dem Blickwinkel der EMRK stellt sich die Frage, ob die polizeiliche Generalklausel als gesetzliche Grundlage für Eingriffe in Konventionsgarantien ausreicht. Nach der Rechtsprechung des EGMR ist das der Fall: Mit der

1169 Vgl. PABEL, Parteiverbote, S. 937 f.; SCHAEFER, Parteiverbote, S. 609; EMEK, Parteiverbote, S. 159 ff.; KONTOPODI, Verbot, S. 35 ff.; WYTTENBACH/HOFER, Einschränkung, S. 349.

1170 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.a)cc).

1171 Kritisch zur diesbezüglichen Rechtsprechung des EGMR auch PABEL, Parteiverbote, S. 939; KUGELMANN, Streitbare Demokratie, S. 534 f.; KONTOPODI, Verbot, S. 41.

1172 Vgl. oben, 4. Kapitel III.2.

1173 Vgl. oben, 4. Kapitel II.2.e).

Aufnahme in den Verfassungstext und dessen Veröffentlichung ist Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV ohne Weiteres zugänglich. Sie vereint ausserdem die Kriterien der Voraussehbarkeit, der Klarheit und der Verhältnismässigkeit, sodass sie hinreichend Schutz vor Behördenwillkür bietet.[1174] Ist ein Anwendungsfall der polizeilichen Generalklausel im Sinne von Art. 36 Abs. 1 Satz 3 BV gegeben, liegt somit regelmässig auch eine genügende gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die Gewährleistungen der EMRK vor.

cc) Zwischenfazit

Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche, wie sie durch ein Organisationsverbot bewirkt werden, bedürfen sowohl nach landes- wie nach konventionsrechtlichen Vorgaben einer gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV, Art. 5 Abs. 1 EMRK und Absätze 2 von Art. 8–11 EMRK). Die Anforderungen der Bundesverfassung an die gesetzliche Grundlage bleiben dabei nicht hinter jenen der EMRK zurück, sondern gehen punktuell, namentlich in Bezug auf die Normstufe, über sie hinaus. Erweist sich ein Organisationsverbot mit Blick auf das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage gemäss Art. 36 Abs. 1 BV als zulässig, sind demnach auch die Anforderungen an die Einschränkung von konventionsrechtlichen Ansprüchen erfüllt.

c) Öffentliches Interesse

aa) Im Allgemeinen

Nach der allgemeinen Schrankenregelung des innerstaatlichen Rechts müssen Einschränkungen von Grundrechten von einem öffentlichen Interesse oder dem Schutz von Grundrechten Dritter getragen sein (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV). Eine solche allgemeine Schrankenbestimmung kennt die EMRK wie erwähnt nicht. Hingegen ergibt sich aus den hier einschlägigen Art. 5 Abs. 1 EMRK sowie den Absätzen 2 von Art. 8–11 EMRK, dass Eingriffe in Garantien der EMRK einem legitimen Ziel dienen müssen.[1175] Dieses konventionsrechtliche Erfordernis ist funktionell äquivalent mit der Voraussetzung eines öffentlichen Interesses bzw. dem Schutz von Grundrechten Dritter im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV.[1176]

Die nach der EMRK zulässigen Eingriffszwecke sind in Art. 5 Abs. 1 und den Absätzen 2 von Art. 8–11 EMRK aufgeführt. Dass es sich um eine abschliessende

1174 Vgl. WYTTENBACH/HOFER, Einschränkung, S. 343; MOHLER, Generalklausel, Rz. 13; in diesem Sinne auch MÜLLER/JENNI, Notrecht, S. 102 ff.; vgl. Urteil des EGMR *Rappaz gegen Schweiz* vom 26. März 2013 § 77; Urteil des EGMR *Gsell gegen Schweiz* vom 8. Oktober 2009 § 54 ff.; Urteil des EGMR *Schneiter gegen Schweiz* vom 31. März 2005.

1175 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 150 f. Rz. 12 f.

1176 Vgl. VILLIGER, Handbuch, S. 362 f. Rz. 649.

Liste zulässiger Eingriffszwecke handelt, folgt aus Art. 18 EMRK, wonach Einschränkungen von Rechten und Freiheiten der Konvention «nur zu den vorgesehenen Zwecken» erfolgen dürfen.[1177] Dabei anerkennen die verschiedenen Garantien ihrem Wortlaut nach durchaus verschiedene Eingriffsziele. So nennt Art. 11 Abs. 2 EMRK als legitime Ziele für die Einschränkung der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit die nationale oder öffentliche Sicherheit, die Aufrechterhaltung der Ordnung, die Verhütung von Straftaten, den Schutz der Gesundheit oder der Moral sowie den Schutz von Freiheiten und Rechten anderer. Ein breiteres Spektrum an zulässigen Eingriffszielen verankert demgegenüber Art. 10 Abs. 2 EMRK für die Meinungsfreiheit. Zusätzlich zu den bereits genannten Motiven stellen demnach auch die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, der Schutz des guten Rufes anderer, die Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen sowie die Wahrung von Autorität und Unparteilichkeit der Rechtsprechung legitime Ziele für die Einschränkung der Meinungsfreiheit dar.

Obschon der EGMR gelegentlich betont, dass die Eingriffsziele in der Konvention abschliessend aufgezählt und eng auszulegen seien,[1178] wirken sie sich kaum limitierend auf die Zulässigkeit staatlicher Eingriffe aus. Das gilt umso mehr, als die Rechtsprechung bislang keine abstrakte Definition zulässiger Eingriffsziele entwickelt hat. Entsprechend sind auch die Unterschiede in den Formulierungen und den Aufzählungen der Absätze 2 von Art. 8–11 EMRK bloss von geringer Bedeutung.[1179]

bb) Motiv der Sicherheit

Für die hier zu beantwortende Frage nach den Voraussetzungen für ein Verbot extremistischer Organisationen ist in erster Linie von Bedeutung, ob es sich bei den landesrechtlich gemäss Art. 36 Abs. 2 BV zulässigen Eingriffsmotiven auch um legitime Ziele im Sinne von Art. 5 Abs. 1 EMRK bzw. der Absätze 2 von Art. 8–11 EMRK handelt.

Als Grund für Massnahmen gegen extremistische Organisationen steht aus landesrechtlicher Sicht wie gezeigt der staatliche Auftrag zur Sicherheitsgewährleistung und zum Schutz von Grundrechten Dritter im Vordergrund.[1180]

1177 Vgl. MEYER-LADEWIG/DIEHM, EMRK-Handkommentar, N. 1 zu Art. 18 EMRK; KARPENSTEIN/JOHANN, EMRK-Kommentar, N. 1 zu Art. 18 EMRK.

1178 Vgl. für Art. 11 Abs. 2 EMRK das Urteil des EGMR *Sidiropoulos et al. gegen Griechenland* vom 10. Juli 1998 § 38; DAIBER, EMRK-Handkommentar, N. 30 zu Art. 11 EMRK; EMEK, Parteiverbote, S. 163 f.

1179 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 150 f. Rz 13; ähnlich FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar, N. 10 ff Vorbem. zu Art. 8-11 EMRK.

1180 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.

Dieser Auftrag fügt sich ohne Weiteres in die Ziele ein, für die gemäss Art. 5 Abs. 1 EMRK bzw. den Absätzen 2 von Art. 8–11 EMRK in die konventionsrechtlichen Garantien eingegriffen werden darf. Namentlich nennen die Absätze 2 von Art. 8–11 EMRK in nur leicht abweichenden Formulierungen die nationale oder öffentliche Sicherheit als zulässige Eingriffsmotive. Als weiteren Grund für die Einschränkung von Gewährleistungen der EMRK erwähnen die genannten Bestimmungen zudem den Schutz von Rechten und Freiheiten anderer.

Hinzu kommt, dass der EGMR in seiner Rechtsprechung zum Verbot von Parteien und anderen Vereinigungen regelmässig darauf abstellt, ob die fraglichen Organisationen auf undemokratische, namentlich gewalttätige Mittel zurückgreifen oder solche befürworten.[1181] Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die für Massnahmen gegen extremistische Organisationen ins Feld geführten, gemäss Art. 36 Abs. 2 BV zulässigen Interessen durchwegs als legitime Ziele für Eingriffe in die von Art. 8–11 EMRK geschützten Rechte gelten.[1182]

cc) Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung

Extremistische Organisationen können eine Vielzahl von Schutzobjekten bedrohen. Im Ergebnis richten sie sich definitionsgemäss jedoch stets auch gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Staates. Dabei hat sich gezeigt, dass die Verhinderung einer Änderung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung allein, die das zwingende Völkerrecht respektiert und in formell korrekter Weise nach dem Verfahren der Verfassungsrevision vonstattengeht, nach landesrechtlichen Massstäben kein zulässiges öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV darstellt, um gegen extremistische Organisationen vorzugehen.[1183]

In diesem Punkt belässt die EMRK ihren Mitgliedsstaaten einen grösseren Spielraum. Nach der Rechtsprechung des EGMR handelt es sich bei der Demokratie um ein grundlegendes Element der europäischen öffentlichen Ordnung.[1184] Gleichzeitig weist er auf die Möglichkeit hin, dass Parteien oder

---

1181 Vgl. ALTER, Eingriffsschwelle, S. 161 f.; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 262; SOTTIAUX/DE PRINS, Organisations antidémocratiques, S. 1019; Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 248 § 98; ähnlich Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 313 § 54; Urteil des EGMR *Herri Batasuna und Batasuna gegen Spanien* vom 30. Juni 2009, Recueil CourEDH 2009-III S. 314 § 79; Urteil des EGMR *Ayoub und andere gegen Frankreich* vom 8. Oktober 2020 § 94 f.

1182 Ähnlich THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 256 f.

1183 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.b).

1184 Vgl. Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 244 f. § 86; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013,

andere zivilgesellschaftliche Organisationen unter Berufung auf Garantien der EMRK (namentlich Art. 11 [Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit], aber auch Art. 10 [Meinungsfreiheit] und Art. 9 [Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit] EMRK) versuchen könnten, auf eine Abschaffung der in der Konvention gewährleisteten Freiheiten und auf das Ende der Demokratie hinzuarbeiten.[1185] Für diesen Fall leitet der EGMR aus verschiedenen, bereits dargelegten Elementen der EMRK[1186] die Berechtigung der Mitgliedsstaaten ab, auch gegen extremistische Organisationen vorzugehen, die sich keiner undemokratischen Mittel bedienen.

Unter dem Blickwinkel eines zulässigen öffentlichen Interesses steht es den Mitgliedsstaaten der EMRK danach grundsätzlich offen, Massnahmen gegen Organisationen auch dann ins Auge zu fassen, wenn sie eine Politik verfolgen, die der Demokratie zuwiderläuft oder diese und die in ihr anerkannten Rechte abschaffen will.[1187] Im Umgang mit extremistischen Organisationen betrachtet der EGMR mithin nicht nur die Abwehr undemokratischer Mittel als legitimes Eingriffsmotiv, sondern auch die Verhinderung der Umsetzung undemokratischer Vorhaben mit Mitteln der Politik.[1188] Nach dem EGMR dient dies der Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung sowie dem Schutz der Rechte und Freiheiten anderer im Sinne von Art. 11 Abs. 2 EMRK.[1189] Indem die EMRK staatliche Massnahmen gegen demokratiefeindliche Organisationen zulässt, die ihre Ziele (jedenfalls vordergründig) mit demokratischen Mitteln verfolgen, bewegen sich streitbare Demokratien im Rahmen des Konventionsrechts.[1190] Hier ergibt sich eine Differenz

Recueil CourEDH 2013-IV S. 312 ff. § 54; Urteil des EGMR *Ayoub und andere gegen Frankreich* vom 8. Oktober 2020 § 84.

1185 Vgl. Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 248 f. § 99; ähnlich Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 313 § 54.

1186 Vgl. oben, 5. Kapitel II.1.c)bb).

1187 Vgl. Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 248 f. § 98; ähnlich Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 313 § 54; Urteil des EGMR *Ayoub und andere gegen Frankreich* vom 8. Oktober 2020 § 93 ff.; WOLTER, Parteiverbote, S. 98; DAIBER, EMRK-Handkommentar, N. 49 zu Art. 11 EMRK; EIFFLER, Wehrhafte Demokratie, S. 221; KUMPF, Parteiverbote, S. 1345; PABEL, Parteiverbote, S. 935.

1188 Vgl. ALTER, Eingriffsschwelle, S. 162 und S. 165; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 479 Rz. 104; Urteil des EGMR *Herri Batasuna und Batasuna gegen Spanien* vom 30. Juni 2009, Recueil CourEDH 2009-III S. 314 § 79.

1189 Vgl. Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 240 f. § 65 ff.; ähnlich Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 311 § 52; KONTOPODI, Verbot, S. 42 ff.; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 257; PABEL, Parteiverbote, S. 929; KOCH, Parteiverbote, S. 1391.

1190 Vgl. dazu oben, 5. Kapitel II.1.c)bb) und 5. Kapitel II.3.c)cc).

zur verfassungsrechtlichen Konzeption der Schweiz, die eher als offene Demokratie zu qualifizieren ist. Die für Grundrechtseingriffe zulässigen Interessen im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV reichen weniger weit als die Eingriffsmotive gemäss Art. 11 Abs. 2 EMRK. Das nationale Recht knüpft das Verbot einer extremistischen Organisation insoweit an restriktivere Voraussetzungen.

Zu beachten bleibt, dass es Organisationen auch nach der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 11 Abs. 2 EMRK unbenommen bleibt, tiefgreifende Änderungen in der verfassungsrechtlichen Struktur eines Staates anzustreben. Insoweit stellt die Konservierung der bestehenden staatlichen Ordnung für sich keinen legitimen Grund dar, um in die von der EMRK verbürgten Ansprüche einzugreifen.[1191] Unter dem Blickwinkel der EMRK wäre es daher zum Beispiel unzulässig, gegen eine Organisation bloss deshalb einzuschreiten, weil sie sich gegen die föderale Struktur eines Staates oder für regionale Autonomie einsetzt.[1192] Die angestrebten Änderungen müssen nach dem EGMR aber mit den fundamentalen Grundsätzen der Demokratie vereinbar sein und ausserdem nicht mit undemokratischen Mitteln verfolgt werden.[1193]

dd) Zwischenfazit

Eine Beschränkung von konventionsrechtlichen Ansprüchen im Zusammenhang mit dem Verbot einer extremistischen Organisation muss auf legitimen Zielen beruhen. Welche Ziele als legitim gelten, geht abschliessend aus Art. 5 Abs. 1 EMRK sowie den Absätzen 2 von Art. 8–11 EMRK hervor (vgl. Art. 18 EMRK). Eingriffe in Konventionsrechte sind demnach insbesondere zum Schutz der nationalen oder öffentlichen Sicherheit zulässig. Im Interesse der nationalen und öffentlichen Sicherheit liegt nach dem EGMR neben der Verhinderung gewalttätiger Aktivitäten auch die Abwehr von Bestrebungen, die den fundamentalen Prinzipien der Demokratie zuwiderlaufen. Die landesrechtlich zulässigen Motive für Massnahmen gegen extremistische Organisationen gemäss Art. 36 Abs. 2 BV reichen dagegen weniger weit. Sind sie gegeben, beruhen sie auf konventionsrechtlich zulässigen Zielen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 EMRK bzw. der Absätze 2 von Art. 8–11 EMRK.

1191 Vgl. Urteil des EGMR *Demokratik Toplum Partisi (DTP) und andere gegen Türkei* vom 12. Januar 2016, § 75 ff.; Urteil des EGMR *Herri Batasuna und Batasuna gegen Spanien* vom 30. Juni 2009, Recueil CourEDH 2009-III S. 314 § 79.

1192 Vgl. dazu EMEK, Parteiverbote, S. 198 ff. und S. 217 f.; DAIBER, EMRK-Handkommentar, N. 50 zu Art. 11 EMRK; PABEL, Parteiverbote, S. 937; je m.w.H. auf die Rechtsprechung des EGMR.

1193 Vgl. zum Ganzen PABEL, Parteiverbote, S. 930; KOCH, Parteiverbote, S. 1392; EIFFLER, Wehrhafte Demokratie, S. 221; EMEK, Parteiverbote, S. 197; Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 248 § 98; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 312 ff. § 54.

d) Verhältnismässigkeit

aa) Im Allgemeinen

Die Bundesverfassung stellt die Einschränkung von Grundrechten ausdrücklich unter den Vorbehalt der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV). Danach darf in Grundrechte nur eingegriffen werden, wenn eine Massnahme geeignet und erforderlich ist, um das im öffentlichen Interesse liegende Ziel zu erreichen. Ausserdem müssen die für den Eingriff ins Feld geführten Gründe die entgegenstehenden Abwehrinteressen überwiegen (Verhältnismässigkeit i.e.S.).[1194]

Die hier einschlägigen Gewährleistungen der EMRK setzen nicht explizit voraus, dass ein staatlicher Eingriff in Konventionsgarantien verhältnismässig bleiben muss. Nach den Absätzen 2 von Art. 8–11 EMRK dürfen Einschränkungen aber nur erfolgen, wenn sie in einer demokratischen Gesellschaft *notwendig* sind. Die landesrechtlich im Rahmen der Verhältnismässigkeit geprüften Elemente der Eignung, der Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit i.e.S. zieht der EGMR in der Regel unter dem Blickwinkel der Notwendigkeit heran.[1195] Den Schwerpunkt legt er dabei auf die Verhältnismässigkeit i.e.S. Die Aspekte der Eignung und der Erforderlichkeit untersucht der EGMR dagegen kaum je ausdrücklich.[1196]

Auch im Zusammenhang mit Organisationsverboten steht in der Rechtsprechung des EGMR die Verhältnismässigkeit i.e.S. im Vordergrund. Gleichwohl ist hier vorab kurz zu diskutieren, ob sich aus der EMRK im Verhältnis zum Landesrecht strengere Vorgaben an die Eignung und die Erforderlichkeit von Organisationsverboten ergeben. Aufgrund ihrer meist bloss impliziten Behandlung lässt sich die Bedeutung dieser beiden Aspekte für die Notwendigkeit im Sinne der Absätze 2 von Art. 8–11 EMRK jedoch nur punktuell nachweisen.

bb) Eignung

In Bezug auf die Eignung als Element der Notwendigkeit im Sinne von Art. 11 Abs. 2 EMRK kann auf einen Fall verwiesen werden, der die Schweiz betraf. Er hatte einen Verein von Hausbesetzern zum Gegenstand, dessen Mitglieder über längere Zeit verschiedene Grundstücke in Genf besetzt hielten und der auf Klage der Grundeigentümer hin gerichtlich aufgelöst wurde.[1197]

1194 Vgl. oben, 4. Kapitel V.1.

1195 Vgl. FROWEIN/PEUKERT, EMRK-Kommentar, N. 15 f. Vorbem. zu Art. 8–11 EMRK; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 151 ff. Rz. 14 ff.

1196 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 152 Rz. 15; ähnlich VILLIGER, Handbuch, S. 363 ff. Rz. 650 ff.; EIFFLER, Wehrhafte Demokratie, S. 224.

1197 Vgl. Urteil des EGMR *Rhino et al. gegen Schweiz* vom 8. März 2012.

Bei der Prüfung, ob sich die Vereinsauflösung gemäss Art. 11 Abs. 2 EMRK in einer demokratischen Gesellschaft als notwendig erwies, stellte der EGMR massgeblich auf den Umstand ab, dass die von den Grundeigentümern angestrebte Räumung der besetzten Gebäude mit der blossen Auflösung des Vereins als vornehmlich juristische Massnahme gar nicht zu bewerkstelligen war.[1198] Die Vereinsauflösung im Hinblick auf das angestrebte Ziel, die Hausbesetzungen zu beenden, erwies sich demnach als wirkungslos und somit ungeeignet. Entsprechend schloss er auf eine Verletzung von Art. 11 EMRK.[1199]

Das Beispiel zeigt, dass die Eignung auch unter dem Blickwinkel der EMRK ein Aspekt ist, den es im Hinblick auf ein Organisationsverbot zu berücksichtigen gilt. Dass damit strengere Vorgaben verbunden wären als nach landesrechtlichen Massstäben, ist allerdings nicht ersichtlich.

cc) Erforderlichkeit

(1) Im Allgemeinen

Nach Art. 36 Abs. 3 BV müssen Einschränkungen von Grundrechten erforderlich sein. Damit ist gemeint, dass keine ebenso geeigneten, aber weniger einschneidenden Massnahmen zur Verfügung stehen dürfen, um das im öffentlichen Interesse verfolgte Ziel zu erreichen. Zu differenzieren ist dabei nach persönlicher, sachlicher, zeitlicher und räumlicher Erforderlichkeit einer Massnahme.[1200] In der Rechtsprechung des EGMR zum Verbot von Organisationen sind Ansätze erkennbar, nach denen diese landesrechtlich relevanten Elemente auch unter dem Blickwinkel der EMRK von Bedeutung sind.

(2) Erforderlichkeit in persönlicher Hinsicht

Das betrifft zunächst die Erforderlichkeit von Organisationsverboten *in persönlicher Hinsicht*. Der EGMR verlangt, dass die zur Begründung eines Organisationsverbots herangezogenen Handlungen und Äusserungen auch tatsächlich der Organisation zurechenbar sind und sich zu einem Gesamtbild einer verbotswürdigen Vereinigung verdichten.[1201] Dabei stützt er sich in erster Linie

1198 Vgl. Urteil des EGMR *Rhino et al. gegen Schweiz* vom 8. März 2012 § 63.

1199 Vgl. Urteil des EGMR *Rhino et al. gegen Schweiz* vom 8. März 2012 § 68.

1200 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.a).

1201 Vgl. KUMPF, Parteiverbote, S. 1346; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 259 ff.; KONTOPODI, Verbot, S. 77 ff.; EMEK, Parteiverbote, S. 230 ff.; Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 251 ff. § 104; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 314 § 54; Urteil des EGMR *Herri Batasuna und Batasuna gegen Spanien* vom 30. Juni 2009, Recueil CourEDH 2009-III S. 315 § 83.

auf funktionelle Kriterien ab.[1202] Danach sind Erklärungen und Handlungen von Führungspersonen einer Organisation regelmässig von besonderer Bedeutung, es sei denn, die betreffenden Personen stellten ausdrücklich klar, dass sie ihre persönliche Auffassung kundtun.[1203] Unmittelbar zurechenbar sind einer Organisation in der Regel weiter Handlungen und Äusserungen von Mitgliedern ohne Leitungsfunktion, sofern sie ein öffentliches Amt bekleiden und sich die Organisation nicht ausdrücklich von ihrem Verhalten distanziert, das sie in ihrem Namen an den Tag legen.[1204] Ferner kann einer Organisation unter Umständen auch das Verhalten von einfachen Mitgliedern ohne Führungsposition oder amtliche Funktion zugerechnet werden. Das ist etwa der Fall, wenn Mitglieder öffentlich den Einsatz undemokratischer Mittel zur Erreichung der Organisationsziele unterstützen und die Organisation keine konkreten Schritte einleitet, um davon Abstand zu nehmen.[1205] Bloss vereinzelte Handlungen oder Äusserungen von Mitgliedern vermögen das Gesamtbild einer Organisation nach dem EGMR demgegenüber nicht ohne Weiteres zu prägen.[1206] Weiter hat es der Gerichtshof als grundsätzlich konventionswidrig bezeichnet, wenn einer Organisation das Verhalten Dritter zugerechnet wird.[1207]

Aus den landesrechtlichen Vorgaben ergibt sich in ähnlicher Weise, dass die für ein Verbot herangezogene Gefahrenlage auf das Verhalten von Personen zurückgehen muss, die der Organisation zugehören. Eine Organisation darf auch nach verfassungsrechtlichen Massstäben nicht bloss aufgrund organisationsfremder Tätigkeiten von Mitgliedern verboten werden. Sie muss aufgrund des organisationsbasierten Verhaltens ihrer Mitglieder entweder als

1202 Vgl. Urteil des EGMR *Demokratik Toplum Partisi (DTP) und andere gegen Türkei* vom 12. Januar 2016, § 85.

1203 Vgl. KUMPF, Parteiverbote, S. 1346; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 259; KONTOPODI, Verbot, S. 78; EMEK, Parteiverbote, S. 230; Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 249 f. § 101; Urteil des EGMR *Ayoub und andere gegen Frankreich* vom 8. Oktober 2020 § 115 und § 131; Urteil des EGMR *Demokratik Toplum Partisi (DTP) und andere gegen Türkei* vom 12. Januar 2016, § 84 ff.

1204 Vgl. KUMPF, Parteiverbote, S. 1346; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 260; KONTOPODI, Verbot, S. 78 f.; EMEK, Parteiverbote, S. 230 f.; Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 252 f. § 111 ff.

1205 Vgl. KUMPF, Parteiverbote, S. 1346; EMEK, Parteiverbote, S. 231; Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 253 § 115; Urteil des EGMR *Demokratik Toplum Partisi (DTP) und andere gegen Türkei* vom 12. Januar 2016, § 93 und § 99.

1206 Vgl. KONTOPODI, Verbot, S. 79; DAIBER, EMRK-Handkommentar, N. 52 zu Art. 11 EMRK; Urteil des EGMR *Stankov und The United Macedonian Organisation Ilinden gegen Bulgarien* vom 2. Oktober 2001, Recueil CourEDH 2001-IX S. 304 ff. § 101 ff.

1207 Vgl. WOLTER, Parteiverbote, S. 99 m.H. auf Urteil des EGMR *Demokratik Toplum Partisi (DTP) und andere gegen Türkei* vom 12. Januar 2016, § 96.

Verhaltens- oder Zustandsstörerin erscheinen, damit ein Verbot gegen sie zulässig ist.[1208] Soweit die Kriterien der persönlichen Erforderlichkeit im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV sorgfältig geprüft werden, kann deshalb darauf vertraut werden, dass die im Rahmen von Art. 11 Abs. 2 EMRK vom EGMR entwickelten Zurechnungskriterien ebenfalls erfüllt sind.

(3) *Erforderlichkeit in sachlicher Hinsicht*

Nach Art. 36 Abs. 3 BV ist ein Organisationsverbot nur zulässig, wenn es *in sachlicher Hinsicht* keine milderen Mittel gibt, die zur Zielerreichung genauso geeignet sind.[1209] Auch dieser Aspekt der Verhältnismässigkeitsprüfung findet eine Entsprechung in der Praxis des EGMR. Er erwähnt ausdrücklich, dass die Mitgliedsstaaten verpflichtet seien, die Möglichkeit von ebenso zielführenden, aber weniger weit in die Rechte der Betroffenen eingreifenden Massnahmen zu prüfen, bevor eine Organisation aufgelöst wird.[1210] Entsprechend stufte der EGMR das Verbot einer rassistischen Vereinigung, die paramilitärische Aufmärsche zur Einschüchterung einer ethnischen Minderheit organisierte, hauptsächlich darum als sachlich mildestes Mittel ein, weil die staatlichen Behörden bereits zuvor auf die Rechtswidrigkeit dieser Versammlungen hingewiesen hatten und gleichwohl weitere Aufmärsche stattfanden. Wirksam unterbinden liessen sich diese Aufmärsche nach Auffassung des EGMR daher nur, indem ihnen mittels Verbot die organisatorische Unterstützung der Vereinigung entzogen wurde.[1211] Daraus ergibt sich, dass der EGMR dem Aspekt der Erforderlichkeit in sachlicher Hinsicht bei der Überprüfung von Organisationsverboten durchaus Rechnung trägt. Allerdings deutet nichts darauf hin, dass seine Rechtsprechung in diesem Punkt über die landesrechtlichen Anforderungen gemäss Art. 36 Abs. 3 BV hinausgehen würde.

(4) *Erforderlichkeit in zeitlicher und räumlicher Hinsicht*

Dasselbe gilt mit Blick auf die Erforderlichkeit eines Organisationsverbots *in zeitlicher und räumlicher Hinsicht*. In seiner Rechtsprechung greift der EGMR regelmässig Aspekte auf, die einen engen Bezug zu diesen landesrechtlichen Elementen der Verhältnismässigkeitsprüfung aufweisen. Zur Beurteilung der Angemessenheit eines Organisationsverbots stellt er beispielsweise auf

1208 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)aa)(2) f..

1209 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)bb).

1210 Vgl. Urteil des EGMR *Rhino et al. gegen Schweiz* vom 8. März 2012 § 65; vgl. auch Urteil des EGMR *Ayoub und andere gegen Frankreich* vom 8. Oktober 2020 § 120.

1211 Vgl. Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 321 f. § 71.

die Wirkungsdauer eines Organisationsverbots ab,[1212] was ein Aspekt der Erforderlichkeit in zeitlicher Hinsicht darstellt. Ebenfalls in Betracht zieht der EGMR, ob die für das Verbot einer Organisation angeführten Gründe tatsächlich in jenem Staat vorliegen, wo das Verbot ausgesprochen wird. Das ist nicht bereits der Fall, wenn der Vorsitzende einer Partei in einem fremden Staat, in einer anderen Sprache und vor einem Publikum, das nicht direkt in die Konfliktsituation im Heimatstaat involviert ist, eine gewaltverherrlichende Rede hält.[1213] Daran zeigt sich, dass der EGMR im Zusammenhang mit dem Verbot von Organisationen dem Aspekt der Erforderlichkeit in räumlicher Hinsicht durchaus Bedeutung beimisst. Auch hier fehlen aber Anhaltspunkte, nach denen die Erforderlichkeit eines Organisationsverbots im Rahmen der EMRK nach einem strengeren Massstab zu beurteilen wäre als nach den landesrechtlichen Vorgaben gemäss Art. 36 Abs. 3 BV.

dd) Verhältnismässigkeit i.e.S.

(1) Im Allgemeinen

Zu prüfen bleibt, wie es sich mit den Anforderungen der EMRK in Bezug auf ein Organisationsverbot im Hinblick auf das Element der Verhältnismässigkeit i.e.S. verhält. Eine Einschränkung in der Ausübung der Rechte gemäss Art. 8–11 EMRK setzt im Allgemeinen voraus, dass sie in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Die Prüfung der Notwendigkeit durch den EGMR erfolgt in zwei Stufen:

— Erstens müssen die getroffenen Massnahmen einem dringenden gesellschaftlichen Bedürfnis («besoin social impérieux») entsprechen.[1214] Dringend ist ein gesellschaftliches Bedürfnis in diesem Sinne dabei nicht erst, wenn sich staatliches Handeln geradezu als unerlässlich erweist, aber auch nicht bereits, wenn es bloss üblich, nützlich oder angebracht erscheint.[1215] In jedem Fall müssen die für eine Einschränkung von Gewährleistungen der EMRK angeführten Gründe zutreffend und hinreichend sein.[1216]

1212 Vgl. Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 260 f. § 134; Urteil des EGMR *Ayoub und andere gegen Frankreich* vom 8. Oktober 2020 § 120.

1213 Vgl. EMEK, Parteiverbote, S. 247 f., m.H. auf Urteil des EGMR *DEP gegen Türkei* vom 21. Mai 2003 § 61 ff.

1214 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 151 Rz. 14; VILLIGER, Handbuch, S. 363 Rz. 650; EIFFLER, Wehrhafte Demokratie, S. 224.

1215 Vgl. VILLIGER, Handbuch, S. 363 f. Rz. 651 m.H. auf Urteil des EGMR *Barthold gegen Deutschland* vom 25. März 1985 § 55; EMEK, Parteiverbote, S. 194; EIFFLER, Wehrhafte Demokratie, S. 223 m.H. auf Urteil des EGMR *Handyside gegen Vereinigtes Königreich* vom 7. Dezember 1976 § 48; KONTOPODI, Verbot, S. 48.

1216 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 151 f. Rz. 14; VILLIGER, Handbuch, S. 363 Rz. 650.

— Ist ein dringendes gesellschaftliches Bedürfnis nachgewiesen, stellt es der EGMR zweitens den Nachteilen für die betroffenen Personen gegenüber. Er vergleicht dabei das Gewicht des verfolgten Ziels mit der Bedeutung des Rechts, in das eingegriffen wird, und der Schwere des Eingriffs.[1217] Dabei müssen die Interessen des Einzelnen und jene der Öffentlichkeit in einem angemessenen Verhältnis stehen.[1218]

Diese zweistufige Kontrolle stimmt mit der Prüfung der Verhältnismässigkeit i.e.S., die im Rahmen von Art. 36 Abs. 3 BV vorzunehmen ist, inhaltlich weitgehend überein.[1219]

(2) Im Besonderen: Notwendigkeit von Organisationsverboten

Zur Beurteilung der Frage, ob ein Organisationsverbot in einer demokratischen Gesellschaft im Sinne von Art. 11 Abs. 2 EMRK notwendig ist, hat der EGMR ein spezifisches Prüfprogramm entwickelt.[1220] Dabei unterstreicht der EGMR regelmässig, dass Parteien und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen für eine pluralistische und demokratische Gesellschaft eine essentielle Funktion zukommt, zumal die Vereinigungsfreiheit in einem engen Verhältnis zur Meinungsfreiheit im Sinne von Art. 10 EMRK steht. Danach hat die Vereinigungsfreiheit insbesondere zum Ziel, die Meinungsfreiheit und ihre Ausübung zu schützen.[1221] Weiter betont der EGMR, dass die in Absatz 2 von Art. 11 EMRK vorgesehenen Möglichkeiten zur Einschränkung der Vereinigungsfreiheit eng auszulegen sind. Dies erst recht, wenn Massnahmen gegen politische Parteien oder andere Organisationen zur Diskussion stehen, die politische Ziele verfolgen und über vergleichbaren politischen Einfluss wie politische Parteien verfügen. Um die Vereinigungsfreiheit solcher Organisationen zu beschränken, reichen demnach nur überzeugende und zwingende Gründe aus.[1222]

1217 Vgl. VILLIGER, Handbuch, S. 363 f. Rz. 651; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 152 f. Rz. 16 f.

1218 Vgl. VILLIGER, Handbuch, S. 364 Rz. 651; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 152 Rz. 16.

1219 Vgl. dazu oben, 4. Kapitel V.4.a).

1220 Vgl. WOLTER, Parteiverbote, S. 97 f.; PABEL, Parteiverbote, S. 930; SOTTIAUX/RUMMENS, Incoherence, S. 108 ff.; KUMPF, Parteiverbote, S. 1345.

1221 Vgl. Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 245 f. § 89 f.; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 315 ff. § 56 ff.; Urteil des EGMR *Ayoub und andere gegen Frankreich* vom 8. Oktober 2020 § 85.

1222 Vgl. Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 249 § 100; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 312 § 53 und S. 316 f. § 58; Urteil des EGMR *Herri Batasuna und Batasuna gegen Spanien* vom 30. Juni 2009, Recueil CourEDH 2009-III S. 313 § 77.

Zugleich legt der EGMR dar, dass die von der Konvention gewährleisteten Freiheiten im Sinne von Art. 8–11 EMRK die Behörden nicht daran hindern, die Demokratie, staatliche Institutionen oder die Rechte von Dritten gegen Gefahren zu verteidigen, die ihnen durch Aktivitäten von Parteien oder anderen Vereinigungen drohen.[1223] Unter dem Blickwinkel von Art. 11 Abs. 2 EMRK ist der Staat daher nicht verpflichtet, mit Massnahmen zuzuwarten, bis eine Organisation ihre Absichten mit konkreten Schritten in die Tat umsetzt, die das Risiko beinhalten, dass der innere Frieden und die Demokratie eines Staates beeinträchtigt werden.[1224] In diesem Rahmen trägt der EGMR auch den Wertungsgesichtspunkten aus Art. 17 EMRK Rechnung, nach dem die Konvention nicht so auszulegen ist, als begründe sie das Recht, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung vorzunehmen, die darauf abzielt, die in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzuschaffen.[1225]

(3) Prüfprogramm bei Organisationsverboten

Mit seinem Prüfprogramm für die Beurteilung von Organisationsverboten geht der EGMR im Grundsatz von einer zweistufigen Kontrolle aus, wie sie zur Prüfung der Notwendigkeit gemäss den Absätzen 2 von Art. 8–11 EMRK im Allgemeinen zum Zug kommt: Demnach muss die Massnahme einerseits einem dringenden sozialen Bedürfnis entsprechen. Andererseits müssen sich ihre Auswirkungen auf die betroffenen Privaten in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Zweck bewegen.[1226]

Ob die erste Voraussetzung erfüllt ist und ein *dringendes soziales Bedürfnis* für das Verbot einer Organisation vorliegt, entscheidet sich nach dem EGMR anhand von drei Kriterien:

— Erstens müssen Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Gefahr einer Beeinträchtigung der Demokratie, sofern sie denn festgestellt wurde, hinreichend und angemessen nah ist («suffisamment et raisonnablement proche»[1227]).

1223 In diesem Sinne Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 248 § 96; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 312 f. § 54 und S. 316 § 57.

1224 Vgl. Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 250 § 102; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 314 § 54 und S. 316 § 57; zum Ganzen auch SOTTIAUX/RUMMENS, Incoherence, S. 108 ff.; SCHAEFER, Parteiverbot, S. 613.

1225 Vgl. oben, 5. Kapitel II.1.c)bb) und 5. Kapitel II.2.b)cc).

1226 Vgl. KUMPF, Parteiverbote, S. 1345; EMEK, Parteiverbote, S. 222 f., THEUERKAUF, S. 257, und oben, 5. Kapitel II.3.d)dd)(1).

1227 Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 251 § 104; vgl. auch Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 314 § 54.

— Zweitens müssen Handlungen und Äusserungen von Funktionären oder Mitgliedern, die zur Beurteilung der Verbotswürdigkeit herangezogen werden, der Organisation als Ganzes zugerechnet werden können.
— Drittens müssen sich die Handlungen und Äusserungen, die der Organisation zugerechnet werden können, zum klaren Gesamtbild eines Gesellschaftsmodells fügen, das im Widerspruch zur Konzeption einer demokratischen Gesellschaft steht.[1228] Ob diese Kriterien gegeben sind, gilt es aufgrund der gesamten Umstände zu beurteilen, namentlich auch unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung im betreffenden Land.[1229]

Liegt nach diesen Gesichtspunkten ein dringendes soziales Bedürfnis vor, ist in einem zweiten Schritt die Angemessenheit der in Aussicht genommenen Massnahme zu beurteilen. Dabei hält sich der EGMR in der Regel kurz. Spezifische Kriterien, die im Hinblick auf die Beurteilung der Angemessenheit von Organisationsverboten zu beachten sind, hat er, soweit ersichtlich, nicht entwickelt.[1230] Vielmehr zieht er die üblichen Aspekte heran und stellt in diesem Rahmen hauptsächlich auf die mit dem staatlichen Vorgehen verbundene Eingriffsschwere ab. Deren Bewertung hängt namentlich von der konkreten Ausgestaltung des Organisationsverbots und der Reichweite allfälliger Sicherungsmassnahmen ab,[1231] wobei den Mitgliedsstaaten ein gewisser Ermessensspielraum zukommt.[1232]

(4) Eingriffsschwelle

Mit dem soeben erörterten Prüfprogramm statuiert der EGMR die Kriterien, anhand der landesrechtlich angeordnete Organisationsverbote auf ihre Not-

1228 Vgl. Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 251 § 104; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 314 § 54; zum Ganzen auch KUMPF, Parteiverbote, S. 1345 ff.; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 257; EMEK, Parteiverbote, S. 224 ff; SOTTIAUX/RUMMENS, Incoherence, S. 109.

1229 Vgl. Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 251 § 105; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 315 § 54; zum Ganzen auch WOLTER, Parteiverbote, S. 97 ff.; SOTTIAUX/RUMMENS, Incoherence, S. 110.

1230 Vgl. KUMPF, Parteiverbote, S. 1347; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 267; EMEK, Parteiverbote, S. 244 ff.; Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 260 f. § 133 f.; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 321 f. § 71.

1231 In diesem Sinne Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 260 f. § 133 f.; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 322 § 69 und § 71.

1232 Vgl. Urteil des EGMR *Ayoub und andere gegen Frankreich* vom 8. Oktober 2020 § 121.

wendigkeit im Sinne von Art. 11 Abs. 2 EMRK zu überprüfen sind. Im Einzelnen ist dabei aber nicht restlos klar, von welcher Qualität die Bedrohung sein muss, damit sich das Verbot einer Organisation als zulässig erweist.[1233] Aufgrund des Erfordernisses einer Gefahr, die «suffisamment et raisonnablement proche»[1234] ist, dürfte aber jedenfalls feststehen, dass Massnahmen der blossen Gefahrenvorsorge mit Art. 11 Abs. 2 EMRK nicht vereinbar sind.[1235] Das Verbot einer Organisation allein aus dem Grund, weil sie extremistische Einstellungsmuster aufweist, würde mit Art. 11 Abs. 2 EMRK entsprechend kaum im Einklang stehen.[1236]

Für die Vereinbarkeit des Verbots einer extremistischen Organisation mit Art. 11 Abs. 2 EMRK ist vielmehr davon auszugehen, dass sie eine konkrete Gefahr für die dort genannten Schutzgüter (z.B. nationale oder öffentliche Sicherheit) bergen muss.[1237] Präventive Massnahmen sind damit nicht ausgeschlossen.[1238] Die für ein Verbot ausschlaggebenden Gründe müssen aber auf die konkret betroffene Organisation zurückgeführt werden können.[1239] Damit verlagert sich die Frage nach der Eingriffsschwelle auf die *Wahrscheinlichkeit* eines durch die Organisation verursachten Schadens und das zu befürchtende *Schadensausmass*.[1240] Dabei reicht nicht jede Anwendung oder Befürwortung nichtlegaler Mittel aus, um ein Verbot zu rechtfertigen. Vielmehr ist auch unter dem Blickwinkel von Art. 11 Abs. 2 EMRK eine gewisse Intensität und Schwere möglicher Rechtsverletzungen vorauszusetzen.[1241]

1233 Vgl. ALTER, Eingriffsschwelle, S. 169; SOTTIAUX/RUMMENS, Incoherence, S. 110; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 258.

1234 Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 251 § 104; vgl. auch Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 314 § 54.

1235 So überzeugend ALTER, Eingriffsschwelle, S. 168 f.; SOTTIAUX/RUMMENS, Incoherence, S. 110; EMEK, Parteiverbote, S. 225 ff.; a.M. THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 259; KOCH, Parteiverbote, S. 1393; KUMPF, Parteiverbote, S. 1345 f. und wohl auch SCHAEFER, Parteiverbot, S. 621.

1236 So auch SCHAEFER, Parteiverbot, S. 610.

1237 Vgl. ALTER, Eingriffsschwelle, S. 170; SOTTIAUX/RUMMENS, Incoherence, S. 110; EMEK, Parteiverbote, S. 225 ff.; a.M. THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 259; KOCH, Parteiverbote, S. 1393; KUMPF, Parteiverbote, S. 1345 f.

1238 Vgl. ALTER, Eingriffsschwelle, S. 172 f.; PABEL, Parteiverbote, S. 931; Urteil des EGMR *Refah Partisi et al. gegen Türkei* vom 13. Februar 2003, Recueil CourEDH 2003-II S. 250 § 102 f.; Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 316 § 57.

1239 Ähnlich ALTER, Eingriffsschwelle, S. 170 f.; zum Gefahrenbegriff oben, 5. Kapitel II.3.d)dd)(3).

1240 Ähnlich ALTER, Eingriffsschwelle, S. 170.

1241 Vgl. EMEK, Parteiverbote, S. 197 f.; PABEL, Parteiverbote, S. 932; ALTER, Eingriffsschwelle, S. 170 und S. 172; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 261 f.

In diesem Rahmen scheint der EGMR nach verschiedenen Richtungen zu differenzieren:

— Einerseits unterscheidet er zwischen Organisationen mit politischen Zielen, namentlich Parteien, und anderen zivilgesellschaftlichen Vereinigungen. Danach kommt politischen Parteien in zahlreichen Konventionsstaaten eine besondere verfassungsrechtliche Stellung zu. Demgegenüber hätten andere zivilgesellschaftliche Organisationen regelmässig keine vergleichbare Bedeutung für das Funktionieren der Demokratie. Folglich belässt der EGMR den Konventionsstaaten bei der Entscheidung darüber, ob das Verbot einer Organisation im Sinne von Art. 11 Abs. 2 EMRK notwendig ist, einen grösseren Spielraum, wenn keine politische Partei in Frage steht.[1242] Vor diesem Hintergrund schützte der EGMR die Auflösung einer rassistischen Vereinigung, die für paramilitärische Aufmärsche verantwortlich war, mit denen Angehörige einer ethnischen Minderheit eingeschüchtert werden sollten. An den Versammlungen kam es zwar nicht zu Gewalttätigkeiten. Aufgrund ihres einschüchternden Charakters hatten sie nach Auffassung des EGMR aber Auswirkungen auf die Rechte von Angehörigen der ethnischen Minderheit und wurden auch vor dem historischen Hintergrund von deren früherer Verfolgung als konkrete Schritte zur Umsetzung eines politischen Projekts qualifiziert, das gegen die Werte der Konvention und der Demokratie verstiess.[1243]

— Eine weitere Differenzierung bei der Beurteilung, ob die Auflösung einer Organisation vor Art. 11 Abs. 2 EMRK standhält, zeichnet sich in der Rechtsprechung des EGMR danach ab, ob das Verbot der Abwehr undemokratischer Mittel, namentlich der Anwendung von Gewalt, dient. Lässt das Verhalten oder die Äusserungen einer Organisation die Prognose zu, dass sie die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Gewalttaten signifikant erhöht, räumt der EGMR den Mitgliedsstaaten ebenfalls einen grösseren Spielraum für Verbotsmassnahmen ein.[1244] Obwohl sie sich als politische Partei grundsätzlich auf eine wichtige Rolle für das Funktionieren der Demokratie berufen konnte, erblickte der EGMR im Verbot einer

---

1242 Vgl. Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 316 f. § 58; Urteil des EGMR *Ayoub und andere gegen Frankreich* vom 8. Oktober 2020 § 109; krit. zu dieser Tendenz in der Rechtsprechung SOTTIAUX/RUMMENS, Incoherence, S. 113 ff.

1243 Vgl. Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 319 ff. § 64 ff.; DAIBER, EMRK-Handkommentar, N. 51 zu Art. 11 EMRK.

1244 Vgl. WOLTER, Parteiverbote, S. 99 f.; ALTER, Eingriffsschwelle, S. 170 f.; ähnlich PABEL, Parteiverbote, S. 932.

baskischen Partei entsprechend keine Verletzung von Art. 11 EMRK. Ausschlaggebend war insbesondere, dass sich die Partei öffentlich als politischer Arm einer bewaffneten Gruppe darstellte und sich im Unterschied zu anderen politischen Akteuren weigerte, in einem von terroristischen Aktivitäten geprägten politischen Klima die Anwendung von Gewalt zu verurteilen.[1245]

Im Grundsatz lässt sich damit festhalten, dass das Verbot einer extremistischen Organisation auf einer konkreten Gefahr beruhen muss, damit es mit Art. 11 EMRK vereinbar ist. Wie diese Gefahr im Einzelnen auszusehen hat, ist gestützt auf die einzelfallbezogene Rechtsprechung des EGMR indes kaum einer abstrakten Definition zugänglich. Erkennbar ist immerhin, dass tendenziell weniger hohe Anforderungen an ein Verbot bestehen, wenn es zur Abwehr von undemokratischen Mitteln erfolgt oder Organisationen betrifft, die keine vergleichbare Bedeutung für das Funktionieren einer Demokratie aufweisen wie politische Parteien. Gleichzeitig bleibt zu beachten, dass Rechtsverletzungen von untergeordneter Bedeutung das Verbot einer Organisation für sich allein regelmässig nicht rechtfertigen können.[1246] Kein ausreichender Grund im Sinne von Art. 11 Abs. 2 EMRK für das Verbot einer Organisation liegt entsprechend auch in der blossen «défense accidentelle d'idées antidémocratiques».[1247]

ee) Zwischenfazit

Im Unterschied zu Art. 36 Abs. 3 BV verlangen die hier relevanten Absätze 2 von Art. 8–11 EMRK nicht ausdrücklich, dass Einschränkungen der gewährleisteten Freiheiten verhältnismässig bleiben müssen. Allerdings zeigt sich, dass der EGMR bei der Überprüfung von Organisationsverboten auf Elemente abstellt, die mit jenen der landesrechtlichen Verhältnismässigkeitsprüfung gemäss Art. 36 Abs. 3 BV vergleichbar sind. Nach Massgabe des Günstigkeitsprinzips (Art. 53 EMRK) interessiert dabei in erster Linie, ob sich diese Elemente auch inhaltlich decken oder ob die EMRK unter diesem Blickwinkel strengere Vorgaben an ein Organisationsverbot stellt. Über weite Strecken

---

1245 Vgl. ALTER, Eingriffsschwelle, S. 171 m.H. auf Urteil des EGMR *Herri Batasuna und Batasuna gegen Spanien* vom 30. Juni 2009, Recueil CourEDH 2009-III S. 317 f. § 88; anders der Sachverhalt demgegenüber im Urteil des EGMR *Demokratik Toplum Partisi (DTP) und andere gegen Türkei* vom 12. Januar 2016, § 77 ff.

1246 Vgl. ALTER, Eingriffsschwelle, S. 172; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 261; EMEK, Parteiverbote, S. 197 f.; PABEL, Parteiverbote, S. 932 f.

1247 Urteil des EGMR *Vona gegen Ungarn* vom 9. Juli 2013, Recueil CourEDH 2013-IV S. 321 § 69; PABEL, Parteiverbote, S. 932.

trifft Letzteres nicht zu. Ist ein Organisationsverbot nach landesrechtlichen Massstäben geeignet und erforderlich im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV, erweist es sich daher regelmässig auch mit den Vorgaben der EMRK als vereinbar.

Gewisse Unterschiede zwischen landes- und konventionsrechtlichen Vorgaben können im Zusammenhang mit der Prüfung der Verhältnismässigkeit i.e.S. erblickt werden, in deren Rahmen nach beiden Rechtsordnungen eine Interessenabwägung vorzunehmen ist. Hier ist zunächst von Bedeutung, dass die landesrechtlichen Vorgaben hauptsächlich auf die Abwehr undemokratischer Mittel fokussieren und gegenüber extremistischen Einstellungen eine gewisse Zurückhaltung einfordern. Nach der EMRK kommt der Bekämpfung undemokratischer Ziele demgegenüber eine grössere Bedeutung zu. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die Verhältnismässigkeit i.e.S. nach den Standards der EMRK tendenziell eher zu bejahen ist als unter dem Blickwinkel des nationalen Rechts. Das gilt jedenfalls so weit, als den Abwehrinteressen einer extremistischen Organisation im Hinblick auf die Offenhaltung des gesellschaftlichen Diskurses auch nach landesrechtlichen Massstäben hinreichendes Gewicht beigemessen wird, wie das weiter oben vertreten wird.[1248] Unter diesen Bedingungen ist davon auszugehen, dass sich das Verbot einer extremistischen Organisation, das gemäss Art. 36 Abs. 3 BV i.e.S. verhältnismässig ist, in der Regel auch als notwendig im Sinne von Art. 11 Abs. 2 EMRK erweist.

e) Kerngehalt

Nach Art. 36 Abs. 4 BV ist der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar. Die genannte Bestimmung weist den verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechten einen Bereich zu, in den unter keinen Umständen eingegriffen werden darf. Ordnet der Staat ein Verbot einzelner extremistischer Organisationen an und beschränkt er allfällige Sicherungsmassnahmen auf das Nötigste, verletzt er diese verfassungsrechtliche Kerngehaltsgarantie nicht.[1249]

Der EMRK lässt sich keine ausdrückliche Bestimmung entnehmen, die Kerngehalte von Konventionsansprüchen generell von jeder Beeinträchtigung ausnimmt und mit Art. 36 Abs. 4 BV direkt vergleichbar ist.[1250] Absolut geschützte Bereiche von Gewährleistungen der EMRK wurden indes in der Rechtsprechung entwickelt.[1251] Zudem sieht Art. 15 Abs. 2 EMRK gewisse

1248 Vgl. oben, 4. Kapitel V.4.c).

1249 Vgl. oben, 4. Kapitel VI.

1250 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 152 Rz. 15; SCHEFER, Kerngehalte, S. 61; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 24 zu Art. 36 BV.

1251 Vgl. dazu GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 152 Rz. 15; SCHEFER, Kerngehalte, S. 61.

Kernbereiche von Konventionsrechten vor, in die auch im Notstandsfall nicht eingegriffen werden darf. Alle diese konventionsrechtlich absolut geschützten Bereiche sind im Zusammenhang mit einem Verbot von extremistischen Organisationen jedoch nicht weiter von Bedeutung. Dass das Verbot einer extremistischen Organisation mit absolut geschützten Bereichen der EMRK in Konflikt geraten könnte, ist entsprechend nicht zu befürchten.

4. Ergebnis

Für die Anforderungen an das Verbot einer extremistischen Organisation ist die EMRK aufgrund des Günstigkeitsprinzips nur so weit von Bedeutung, als sie über das Landesrecht hinausgehende Ansprüche verleiht. Bei näherer Prüfung zeigt sich indes, dass für ein Organisationsverbot konventions- und landesrechtlich über weite Strecken ähnliche Voraussetzungen gelten. Mit ihren Grundrechtskatalogen erfassen Bundesverfassung und EMRK im Wesentlichen deckungsgleiche Schutzbereiche. Auch in Bezug auf die Eingriffsvoraussetzungen besteht weitgehende Parallelität.

Eine nennenswerte Abweichung auf der Ebene des Schutzbereichs betrifft die Missbrauchsklausel gemäss Art. 17 EMRK. Sie führt dazu, dass sich extremistische Organisationen in Ausnahmefällen gar nicht erst auf die Konventionsgarantien berufen können und somit vom Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit gemäss Art. 11 EMRK ausgeklammert sind. Die Bundesverfassung kennt demgegenüber keinen analogen Mechanismus, sodass das Verbot einer extremistischen Organisation grundsätzlich stets als Einschränkung verfassungsmässiger Rechte gilt und den Anforderungen von Art. 36 BV genügen muss.

Auch auf der Ebene der Einschränkungsvoraussetzungen ergeben sich punktuell Differenzen zwischen den Vorgaben der EMRK und jenen der Bundesverfassung. Dabei verdient insbesondere Erwähnung, dass Massnahmen im Rahmen der EMRK gegen ein breiteres Spektrum von extremistischen Organisationen zulässig sind, als dies nach der Bundesverfassung der Fall ist. Während die EMRK für Einschränkungen in Konventionsrechte undemokratische Ziele genügen lässt, sind nach der Bundesverfassung zusätzlich Bestrebungen gegen die zwingenden Schranken der Verfassungsrevision oder die Anwendung undemokratischer Mittel erforderlich. Alles in allem gelten nach der Bundesverfassung demnach strengere Anforderungen für ein Verbot von extremistischen Organisationen. Nach Massgabe des Günstigkeitsprinzips (vgl. Art. 53 EMRK) sind bei einem Organisationsverbot daher die landesrechtlichen Vorgaben zu beachten.

III. Weitere völkerrechtliche Grundlagen

1. Allgemeines

Aufgrund der Möglichkeit zur Individualbeschwerde an den EGMR nimmt die EMRK unter den völkerrechtlichen Grundlagen, die beim Verbot extremistischer Organisationen zu beachten sind, eine hervorgehobene Stellung ein. Daneben bestehen indes noch weitere völkerrechtliche Bestimmungen, die hier im Hinblick auf das Verbot von extremistischen Organisationen Beachtung verdienen. Diese werden hier aufgrund ihrer letztlich geringen Relevanz nur kurz gestreift, wobei zunächst auf die Ansprüche des UN-Pakts II hingewiesen wird.[1252] Anschliessend wird auf weitere völkerrechtliche Abkommen[1253] sowie einschlägige Teile des ‹Soft Law› hingewiesen.[1254]

2. UN-Pakt II

a) Grundzüge

Der Internationale Pakt vom 16. Dezember 1996 über bürgerliche und politische Rechte (UN-Pakt II) ist für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getreten. In seinen Art. 6–27 verankert der UN-Pakt II verschiedene Freiheiten, auf die sich die Berechtigten ungeachtet seines völkerrechtlichen Charakters unmittelbar berufen können.[1255]

Der UN-Pakt II schützt einen ähnlichen Bestand an Rechten wie die Bundesverfassung und die EMRK. Namentlich gewährleistet Art. 19 UN-Pakt II das Recht auf freie Meinungsäusserung. Weiter sieht Art. 22 UN-Pakt II vor, dass jedermann das Recht hat, sich mit anderen zusammenzuschliessen. Die Versammlungsfreiheit wird in Art. 21 UN-Pakt II anerkannt. Ebenfalls geschützt ist das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (vgl. Art. 18 UN-Pakt II). Sodann gewährleistet der UN-Pakt II die Freiheit der Person (vgl. Art. 9 UN-Pakt II) und den Schutz der Persönlichkeit (vgl. Art. 17 UN-Pakt II). Die Eigentumsgarantie zählt hingegen nicht zu den vom UN-Pakt II geschützten Rechten.[1256]

1252 Vgl. unten, 5. Kapitel III.2.

1253 Vgl. unten, 5. Kapitel III.3.

1254 Vgl. unten, 5. Kapitel III.4.

1255 Vgl. KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH, Grundrechte, S. 17 Rz. 26; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 74 Rz. 245.

1256 Vgl. KÄLIN/KÜNZLI, Menschenrechtsschutz, S. 531 Rz. 14.38; WALDMANN, Basler Kommentar BV, N. 5 zu Art. 26 BV; MALINVERNI, Les Pactes, S. 55 f.

Angesichts der Schutzbereiche, auf die er sich erstreckt, ist der UN-Pakt II im Zusammenhang mit einem Verbot von extremistischen Organisationen ebenfalls einschlägig. Das Verbot einer extremistischen Organisation und allfällige Sicherungsmassnahmen erscheinen geeignet, die Schutzansprüche des UN-Pakts II grundsätzlich in vergleichbarer Weise zu tangieren, wie das im Hinblick auf die Gewährleistungen der Bundesverfassung und der EMRK der Fall ist.[1257] Eine nähere Auseinandersetzung mit den Gewährleistungen des UN-Pakts II erübrigt sich allerdings aus den nachstehenden Gründen.

b) Keine weitergehenden Ansprüche

Ähnlich wie Art. 53 EMRK statuiert Art. 5 Abs. 2 UN-Pakt II das Günstigkeitsprinzip. Danach dürfen die in einem Vertragsstaat nach nationalem Recht oder in internationalen Verpflichtungen anerkannten Menschenrechte nicht unter dem Vorwand beschränkt oder ausser Kraft gesetzt werden, dass der UN-Pakt II diese Rechte nicht oder nur in einem geringeren Ausmass anerkennt.[1258] Eine eigenständige Bedeutung käme dem UN-Pakt II an dieser Stelle folglich nur insofern zu, als er ein Verbot extremistischer Organisationen an Voraussetzungen knüpfen würde, die sowohl über jene der BV als auch über jene der EMRK hinausgingen.[1259] Das würde namentlich zutreffen, wenn den hier relevanten Ansprüchen des UN-Pakts II eine grössere Reichweite zukäme als jenen der BV und der EMRK oder sofern die Einschränkung von Rechten des UN-Pakts II mit höheren Hürden verbunden wäre, als das im Rahmen der BV und der EMRK der Fall ist.[1260]

Für beides liegen hier keine Anhaltspunkte vor. Auf der Ebene des Schutzbereichs gehen die hier einschlägigen Ansprüche des UN-Pakts II, soweit ersichtlich, nicht über jene der EMRK[1261] oder der BV[1262] hinaus. Desgleichen können die Freiheiten nach dem UN-Pakt II unter vergleichbaren Voraussetzungen eingeschränkt werden wie die Rechte, die sich aus der EMRK und der BV ergeben.[1263] Hinzu kommt, dass Art. 20 UN-Pakt II Kriegspropaganda und jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Hass, durch das zu

1257 Vgl. dazu oben, 5. Kapitel II.2.

1258 Vgl. SCHABAS, CCPR Commentary, N. 12 ff. zu Art. 5 UN-Pakt II; MALINVERNI, Ordre juridique, S. 81 f.

1259 Vgl. zu Art. 53 EMRK oben, 5. Kapitel II.1.b).

1260 Vgl. dazu MALINVERNI, Les Pactes, S. 57 ff. und S. 63 ff.

1261 Vgl. MALINVERNI, Les Pactes, S. 57 ff.; KÄLIN/KÜNZLI, Menschenrechtsschutz, S. 54 Rz. 2.51.

1262 Vgl. ACHERMANN/CARONI/KÄLIN, Bedeutung, S. 206 ff.

1263 Vgl. MALINVERNI, Les Pactes, S. 63 ff.; ACHERMANN/CARONI/KÄLIN, Bedeutung, S. 206 ff., dort aber S. 213, wonach gemäss Art. 19 UN-Pakt II im Verhältnis zur EMRK strengere Anforderungen an die Einschränkung der Meinungsfreiheit gelten.

Feindseligkeit, Diskriminierung oder Gewalt aufgestachelt wird, verbietet. Weiter ist zu beachten, dass Art. 5 Abs. 1 UN-Pakt II in weitgehender Übereinstimmung mit Art. 17 EMRK einen Missbrauchsvorbehalt enthält.[1264] Danach dürfen die Gewährleistungen des Pakts nicht dahingehend ausgelegt werden, dass sie für eine Gruppe oder eine Person das Recht begründen, auf die Abschaffung der in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten hinzuwirken. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass es den Vertragsstaaten des UN-Pakts II ähnlich wie jenen der EMRK freisteht, extremistischen Bestrebungen mit dem Modell einer streitbaren Demokratie entgegenzutreten.[1265] Indem die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen die Schweiz als offene Demokratie erscheinen lassen,[1266] reichen die landesrechtlichen und gemäss dem Günstigkeitsprinzip massgeblichen Möglichkeiten für Vorkehrungen gegen extremistische Organisationen weniger weit.

Bei dieser Ausgangslage ist nicht ersichtlich, unter welchem Titel extremistische Organisationen nach dem UN-Pakt II einen weitergehenden Schutz geniessen würden als nach den Bestimmungen der BV oder der EMRK. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Massnahmen gegen extremistische Organisationen zu keinen Verletzungen des UN-Pakts II führen, sofern sie nur den Vorgaben der BV und der EMRK entsprechen.

c) Fazit

Nach dem Dargelegten ist davon auszugehen, dass das Verbot einer extremistischen Organisation und allfällige Sicherungsmassnahmen auch Freiheiten berühren, die der UN-Pakt II gewährleistet. Allerdings liegen keine Anhaltspunkte vor, nach denen der UN-Pakt II im Verhältnis zur BV und zur EMRK strengere Massstäbe an das Verbot extremistischer Organisationen oder allfällige Sicherungsmassnahmen anlegen würde. Auf eine Vertiefung der Gewährleistungen, die sich aus dem UN-Pakt II ergeben, kann hier deshalb verzichtet werden.

3. Weitere Abkommen

Neben der EMRK und dem UN-Pakt II ist die Schweiz Vertragspartei verschiedener weiterer völkerrechtlicher Abkommen, die im Hinblick auf ein Verbot von extremistischen Organisationen von Bedeutung sein können.

Zu erwähnen sind vorab Konventionen, die dem Schutz bestimmter Personengruppen dienen und ihnen teilweise vergleichbare Rechte wie die EMRK

1264 Vgl. SCHABAS, CCPR Commentary, N. 3 zu Art. 5 UN-Pakt II.

1265 Vgl. SCHABAS, CCPR Commentary, N. 8 zu Art. 5 UN-Pakt II.

1266 Vgl. oben, 2. Kapitel II.5.

und der UN-Pakt II einräumen.[1267] So verpflichtet beispielsweise Art. 15 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) die Vertragsstaaten, Flüchtlinge in Bezug auf die Vereinigungsfreiheit gleich zu behandeln wie andere Angehörige fremder Staaten.[1268] Dasselbe gilt in Bezug auf Staatenlose gestützt auf Art. 15 des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen (KRS). Beide Bestimmungen sehen aber vor, dass Flüchtlingen und Staatenlosen die Vereinigungsfreiheit nach diesen Konventionen in erster Linie für unpolitische Zwecke zu gewähren ist. Demokratiefeindliche Organisationen sind von dieser Gewährleistung mithin nicht erfasst.

Weitere internationale Übereinkommen, die bestimmten Personengruppen einen Anspruch auf die Bildung von oder die Beteiligung an Vereinigungen verleihen, sind die Frauendiskriminierungskonvention (FDK),[1269] die Behindertenkonvention (BRK)[1270] sowie die Kinderrechtskonvention (KRK).[1271] Gemäss Art. 7 lit. c FDK haben die Vertragsstaaten den Frauen in gleicher Weise wie den Männern das Recht auf Mitarbeit in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen zu gewähren, die sich mit dem öffentlichen und politischen Leben ihres Landes befassen. Ähnliches schreiben Art. 29 lit. b BRK für Menschen mit Behinderungen und Art. 15 KRK für Kinder vor, wobei Art. 13 KRK zudem ausdrücklich das Recht von Kindern auf freie Meinungsäusserung verankert. Sodann verankert das Übereinkommen Nr. 87 das Recht von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, sich zu Organisationen nach eigener Wahl zusammenzuschliessen (vgl. Art. 2 ILO-Nr. 87). Soweit diese personenspezifischen Gewährleistungen der Vereinigungs- bzw. Meinungsfreiheit im Hinblick auf ein Verbot von extremistischen Organisationen überhaupt je von Bedeutung sein sollten, gehen sie jedenfalls nicht weiter als die Bestimmungen der Bundesverfassung.

Zu beachten sind ferner die Bestimmungen der Rassendiskriminierungskonvention (RDK)[1272] sowie des europäischen Übereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten (USM).[1273] Gemäss Art. 5 lit. d RDK ist das Recht jedes

1267 Vgl. zum Ganzen auch KÄLIN/KÜNZLI, Menschenrechtsschutz, S. 48 ff. Rz. 2.39 ff.; STÄHLI, Verbot, S. 163 ff. Rz. 376 ff.

1268 Vgl. zur GFK allgemein KÄLIN/KÜNZLI, Menschenrechtsschutz, S. 49 Rz. 2.40; MAIANI, Protection, S. 180 ff.

1269 Vgl. zur FDK allgemein KÄLIN/KÜNZLI, Menschenrechtsschutz, S. 49 f. Rz. 2.41; SCHULZ, Convention, S. 285 f.

1270 Vgl. zur BRK allgemein KÄLIN/KÜNZLI, Menschenrechtsschutz, S. 50 f. Rz. 2.44; PREVITALI, Convention, S. 368 ff.

1271 Vgl. zur KRK allgemein KÄLIN/KÜNZLI, Menschenrechtsschutz, S. 49 Rz. 2.42; ZERMATTEN, Convention, S. 321 ff.

1272 Vgl. zur RDK allgemein KÄLIN/KÜNZLI, Menschenrechtsschutz, S. 46 f. Rz. 2.36; ANGST, Convention, S. 271 f.

1273 Vgl. zum USM allgemein KÄLIN/KÜNZLI, Menschenrechtsschutz, S. 55 Rz. 2.54; LEVRAT, Protection, S. 199.

Einzelnen auf Meinungsfreiheit und Meinungsäusserungsfreiheit sowie auf Bildung friedlicher Vereinigungen zu gewährleisten, ohne Unterschied seiner Rasse, seiner Hautfarbe, seines nationalen Ursprungs oder seines Volkstums.[1274] Weiter sieht Art. 7 USM vor, dass die Vertragsstaaten allen Angehörigen einer nationalen Minderheit das Recht einräumen, sich friedlich zu versammeln und sich frei zusammenzuschliessen, und sie ausserdem den Anspruch auf freie Meinungsäusserung achten. Auch diese Abkommen stellen mit ihren Verankerungen der Meinungs- und der Vereinigungsfreiheit, soweit ersichtlich, indes keine über das Landesrecht hinausgehenden Anforderungen an ein Verbot von extremistischen Organisationen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass gewisse internationale Abkommen unter Umständen zwar gewisse Berührungspunkte zu einem Verbot von extremistischen Organisationen aufweisen können. Im Vergleich zu den Gewährleistungen der EMRK und des UN-Pakts II sind sie in aller Regel jedoch weniger einschlägig. Im Hinblick auf die Voraussetzungen für ein Organisationsverbot käme ihnen sodann entscheidende Bedeutung nur zu, wenn sie strengere Anforderungen als die Bundesverfassung stellen würden. Das ist, soweit ersichtlich, nicht der Fall.

4. Soft Law

Im Zusammenhang mit den völkerrechtlichen Grundlagen, die bei einem Verbot von extremistischen Organisationen zu beachten sind, ist weiter das sog. Soft Law zu erwähnen. Als ‹Soft Law› bezeichnet werden Resolutionen und Deklarationen internationaler Organisationen, die rechtlich keine Verbindlichkeit aufweisen. Solche Verlautbarungen können jedoch Ausgangspunkt für die Ausformung von bindendem Völkerrecht bilden und zur Konkretisierung von völkervertraglich verankerten Garantien beitragen.[1275] Aufgrund seiner rechtlichen Unverbindlichkeit kommt dem ‹Soft Law› für die Fragestellung der vorliegenden Arbeit keine massgebliche Bedeutung zu. Auf Vertiefungen unter dem Blickwinkel eines Verbots von extremistischen Organisationen wird an dieser Stelle daher verzichtet. Angebracht sei aber immerhin ein Hinweis auf die Arbeiten der Kommission für Demokratie durch Recht des Europarats, die sich im Rahmen unverbindlicher Empfehlungen mit den Voraussetzungen für ein Verbot politischer Parteien auseinandergesetzt und diesbezüglich Empfehlungen formuliert hat.[1276]

1274 Vgl. ANGST, Convention, S. 272.

1275 Vgl. KÄLIN/KÜNZLI, Menschenrechtsschutz, S. 80 f. Rz. 2.124 f.

1276 Vgl. dazu STÄHLI, Verbot, S. 166 ff. Rz. 382 ff.; THEUERKAUF, Parteiverbote, S. 149 ff.

IV. Zusammenfassung

Das vorstehende Kapitel diskutiert die völkerrechtlichen Voraussetzungen, denen das Verbot einer extremistischen Organisation entsprechen muss. Im Vordergrund stehen dabei die Gewährleistungen der EMRK, der im schweizerischen Recht mangels Verfassungsgerichtsbarkeit und aufgrund der Möglichkeit zur Individualbeschwerde eine besondere Bedeutung zukommt. Dabei zeigt sich, dass nach den Bestimmungen der EMRK grundsätzlich gegen ein breiteres Spektrum von extremistischen Organisationen vorgegangen werden kann, als dies nach landesrechtlichen Massstäben der Fall ist. Zurückzuführen ist dies auf den Umstand, dass die EMRK nach der Praxis des EGMR streitbaren Demokratien ebenfalls Raum bietet, während der landesrechtliche Verfassungsrahmen eher die Züge einer offenen Demokratie aufweist.

Weiter zeigt sich, dass sich in der Rechtsprechung des EGMR eine Praxis zum Umgang mit dem Verbot von Organisationen etabliert hat. Das Prüfprogramm zur Beurteilung, ob das Verbot einer bestimmten Organisation mit den konventionsrechtlichen Ansprüchen vereinbar ist, weicht dabei vordergründig von den landesrechtlichen Vorgaben ab. Inhaltlich sind die konventions- und landesrechtlichen Anforderungen indes weitgehend deckungsgleich. Vorhandene Unterschiede betreffen namentlich die für einen Eingriff zulässigen Motive sowie die konventionsrechtlich bestehende Möglichkeit, extremistischen Organisationen die Berufung auf Konventionsgarantien gestützt auf Art. 17 EMRK gänzlich zu versagen. Insgesamt erweisen sich die landesrechtlichen Vorgaben als restriktiver, sodass sie aufgrund des Günstigkeitsprinzips gemäss Art. 53 EMRK für ein Organisationsverbot massgebend sind.

Unter Berücksichtigung des weiteren Völkerrechts sind ebenfalls keine Anforderungen an ein Verbot von extremistischen Organisationen ersichtlich, die über jene des Landesrechts hinausgehen. Namentlich statuiert der UN-Pakt II keine zusätzlichen Gewährleistungen und auch die spezifischen Konventionen zum Schutz bestimmter Personengruppen und Menschenrechte legen keine höhere Schwelle als das Landesrecht an. Genügt das Verbot einer extremistischen Organisation den Vorgaben des Binnenrechts, ist es demnach auch mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

6. Kapitel: Rechtsgrundlagen für Organisationsverbote

I. Überblick

Die vorangehenden Kapitel stecken den verfassungsrechtlichen Rahmen ab, den der Staat bei einem Verbot extremistischer Organisationen im Einzelfall zu beachten hat. Im Folgenden werden nun die gesetzlichen Bestimmungen diskutiert, die strukturell als Grundlage für ein Organisationsverbot im Einzelfall dienen und im Zusammenhang mit extremistischen Organisationen von Bedeutung sein können. Neben einer typologischen Verortung der jeweiligen Bestimmungen werden dabei im Wesentlichen die Voraussetzungen für Organisationsverbote im Einzelfall, das entsprechende Verfahren und die resultierenden Rechtsfolgen erörtert. Nach Massgabe der in den vorangehenden Kapiteln erarbeiteten Grundlagen wird sodann geprüft, ob die gesetzlichen Bestimmungen mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben an ein Organisationsverbot im Einklang stehen.

Den Schwerpunkt der folgenden Ausführungen bildet das Organisationsverbot nach Art. 74 NDG (vgl. unten, II). Diese Bestimmung normiert umfassend die Voraussetzungen für ein Verbot extremistischer Organisationen im Einzelfall und nimmt damit in der schweizerischen Rechtsordnung insoweit eine Sonderstellung ein. Betrachtet werden weiter das BG «Al-Qaïda/IS» (vgl. unten, III.2), das Tätigkeitsverbot nach Art. 73 NDG (vgl. unten, III.3) sowie die Klage auf Auflösung juristischer Personen gemäss Art. 78 ZGB (vgl. unten, III.4). Diese Regelungen werden im Anschluss an Art. 74 NDG diskutiert und jeweils auf Übereinstimmungen sowie Abweichungen zu Art. 74 NDG abgetastet.

II. Organisationsverbot nach Art. 74 NDG

Der vorliegende Abschnitt widmet sich dem Organisationsverbot nach Art. 74 NDG. Gestützt auf diese Bestimmung hat der Bundesrat die Kompetenz, extremistische Organisationen und Gruppierungen zu verbieten. Vorab folgen

hier einige allgemeine Hinweise zu dieser relativ neuen Bestimmung.[1277] Daraufhin werden die Voraussetzungen[1278] sowie das Verfahren auf Erlass eines Organisationsverbots erörtert.[1279] Anschliessend gilt das Augenmerk den Rechtsfolgen eines Organisationsverbots gestützt auf Art. 74 NDG.[1280] Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Organisationsverbots gemäss Art. 74 NDG werden dabei jeweils auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüft. Zum Abschluss dieses Abschnitts werden die Ergebnisse zusammengefasst.[1281]

1. Allgemeines

Bevor die Voraussetzungen, das Verfahren und die Rechtsfolgen eines Organisationsverbots gemäss Art. 74 NDG im Detail betrachtet werden, schliessen hier zunächst eine typologische Einordnung dieser Bestimmung[1282] und eine Darlegung ihrer Entstehungsgeschichte[1283] sowie Ausführungen zum Massstab an, der bei der Prüfung der Vereinbarkeit von Art. 74 NDG mit dem übergeordneten Recht anzulegen ist.[1284] In einem ersten Schritt erfolgt jedoch einleitend kurz eine Bestandesaufnahme zum Gegenstand von Art. 74 NDG.[1285]

a) Gegenstand von Art. 74 NDG

aa) Voraussetzungen und Verfahren (Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG)

Art. 74 NDG steht unter der Überschrift «Organisationsverbot» und ist in sieben Absätze gegliedert. Die Absätze 1 und 2 von Art. 74 NDG legen dabei die Voraussetzungen fest, unter denen ein Organisationsverbot ausgesprochen werden kann. Nach Art. 74 Abs. 1 NDG kann der Bundesrat «eine Organisation oder Gruppierung verbieten, welche mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten propagiert, unterstützt oder in anderer Weise fördert und damit die innere oder äussere Sicherheit konkret bedroht». Ein solches Verbot stützt sich gemäss Art. 74 Abs. 2 NDG «auf einen die Organisation oder Gruppierung betreffenden Verbots- oder Sanktionsbeschluss der Vereinten Nationen; der Bundesrat konsultiert die für die

1277 Vgl. sogleich unten, 6. Kapitel II.1.

1278 Vgl. unten, 6. Kapitel II.2.

1279 Vgl. unten, 6. Kapitel II.3.

1280 Vgl. unten, 6. Kapitel II.4.

1281 Vgl. unten, 6. Kapitel II.5.

1282 Vgl. unten, 6. Kapitel II.1.b).

1283 Vgl. unten, 6. Kapitel II.1.c).

1284 Vgl. unten, 6. Kapitel II.1.d).

1285 Vgl. sogleich unten, 6. Kapitel II.1.a).

Sicherheitspolitik zuständigen Kommissionen». Weitere Voraussetzungen für ein Organisationsverbot nennt das Gesetz nicht. Auch die Nachrichtendienstverordnung äussert sich dazu nicht weiter. Hingegen ergibt sich aus Art. 83 Abs. 1 und Abs. 2 NDG, dass der Entscheid des Bundesrats, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG eine Organisation zu verbieten, mit Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann. Dem Rechtsmittel kommt dabei keine aufschiebende Wirkung zu (vgl. Art. 83 Abs. 2 NDG). Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist alsdann mit Beschwerde beim Bundesgericht anfechtbar (vgl. Art. 83 Abs. 4 NDG).

bb) Rechtsfolgen (Art. 74 Abs. 3-7 NDG)

(1) Verbotene Verhaltensweisen (Art. 74 Abs. 4 NDG)

Die Absätze 3-7 von Art. 74 NDG widmen sich im Wesentlichen den Rechtsfolgen eines Organisationsverbots. Die Verhaltensweisen, die anknüpfend an ein Organisationsverbot gemäss Art. 74 Abs. 1 und 2 NDG verboten sind, gehen insbesondere aus Absatz 4 von Art. 74 NDG hervor. Demnach wird, «wer sich auf dem Gebiet der Schweiz an einer nach Absatz 1 [von Art. 74 NDG] verbotenen Organisation oder Gruppierung beteiligt, sie personell oder materiell unterstützt, für sie oder ihre Ziele Propagandaaktionen organisiert, für sie anwirbt oder ihre Aktivitäten auf andere Weise fördert», mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft (vgl. Art. 74 Abs. 4 NDG). Damit untersagt Art. 74 Abs. 4 NDG die fortdauernde oder neue Beteiligung an einer gemäss Art. 74 Abs. 1 und 2 NDG verbotenen Organisation, deren Unterstützung, die Anwerbung oder Propaganda für die Organisation sowie jede anderweitige Förderung der verbotenen Organisation.[1286] Die Verfolgung und die Beurteilung von Verstössen gegen Art. 74 NDG unterstehen dabei der Bundesgerichtsbarkeit (vgl. Art. 74 Abs. 6 NDG).

(2) Dauer des Verbots (Art. 74 Abs. 3 NDG)

Zur Dauer der Verbotsmassnahme äussert sich Art. 74 Abs. 3 NDG. Laut dieser Bestimmung ist ein Verbot «auf höchstens fünf Jahre zu befristen» (vgl. Art. 74 Abs. 3 Satz 1 NDG). Falls die Voraussetzungen «nach Ablauf der Frist weiterhin erfüllt [sind], so kann es jeweils um höchstens weitere fünf Jahre verlängert werden» (vgl. Art. 74 Abs. 3 Satz 2 NDG). Gemäss Art. 41 NDV liegt es in der Verantwortung des antragstellenden Departements, vor Ablauf der Befristung zu prüfen, ob die Voraussetzungen für das Verbot weiterhin erfüllt sind, und dem Bundesrat gegebenenfalls eine Verlängerung des Verbots zu beantragen.

1286 Vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6487.

(3) Räumlicher Geltungsbereich (Art. 74 Abs. 5 NDG)

In räumlicher Hinsicht gelten die in Art. 74 Abs. 4 NDG verankerten Rechtsfolgen zunächst für das Gebiet der Schweiz, was sich aus dem Territorialitätsprinzip ergibt. Darüber hinaus erstreckt Art. 74 Abs. 5 NDG ihren Geltungsbereich auf das gesamte Ausland. Wegen eines Verstosses gegen das Organisationsverbot ist demnach ebenfalls strafbar, «wer die Tat im Ausland begeht, wenn er in der Schweiz verhaftet und nicht ausgeliefert wird» (vgl. Art. 74 Abs. 5 NDG). Vorbehalten bleiben Fälle, in denen Personen für das betreffende Verhalten bereits im Ausland zur Rechenschaft gezogen wurden (vgl. Art. 74 Abs. 5 Satz 2 NDG i.V.m. Art. 7 Abs. 4 und Abs. 5 StGB).[1287]

(4) Sicherungs-/Vermögenseinziehung (Art. 74 Abs. 4 NDG i.V.m. Art. 333 Abs. 1 StGB)

Im Hinblick auf die strafbedrohten Verhaltensweisen gemäss Art. 74 Abs. 4 NDG kommen gestützt auf Art. 333 Abs. 1 StGB die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches zur Anwendung. Dazu zählen unter anderem auch die Vorschriften über die Einziehung gemäss Art. 69 ff. StGB.[1288] Aus Art. 69 StGB (Sicherungseinziehung) ergibt sich dabei, dass Gegenstände eingezogen werden können, die zur Begehung einer Straftat gemäss Art. 74 Abs. 4 NDG gedient haben oder dazu bestimmt waren oder die durch eine solche Straftat hervorgebracht wurden, sofern sie die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung gefährden. Ferner sieht Art. 70 StGB (Vermögenseinziehung) vor, dass die Einziehung von Vermögenswerten verfügt wird, die durch eine Straftat gegen Art. 74 Abs. 4 NDG erlangt wurden oder dazu bestimmt waren, eine solche Straftat zu veranlassen oder zu belohnen.

b) Typologische Verortung

aa) Regelungselemente von Organisationsverboten

Im 1. Kapitel dieser Arbeit wurde eine Typologie von Regelungselementen erarbeitet, die im Zusammenhang mit dem Verbot von Organisationen gewöhnlich anzutreffen sind.[1289] Dabei zeigte sich, dass Grundverbot[1290] und allfällige Sicherungsmassnahmen auseinanderzuhalten sind und Sicherungsmass-

---

1287 Vgl. PAJAROLA, Bekämpfung, S. 298 Rz. 714; allgemein dazu POPP/KESHELAVA, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 20 f. zu Art. 7 StGB; für eine wortgleiche Regelung und ihre Auslegung vgl. DELNON/RÜDY, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 43 zu Art. 185 StGB.

1288 Vgl. HILF, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 5 f. zu Art. 333 StGB; WEDER, Kommentar StGB, N. 1 zu Art. 333 StGB; Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6490.

1289 Vgl. oben, 1. Kapitel III.

1290 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.

nahmen, die zugunsten des Grundverbots ergriffen werden, typologisch noch weiter differenziert werden können. Bei solchen Sicherungsmassnahmen ist zunächst an ein Verbot von Ersatzorganisationen sowie ein Verbot von Unterstützungshandlungen zu denken. Ebenso denkbar sind weiter ein Verbot von Propagandahandlungen zugunsten der verbotenen Organisation sowie die Beseitigung von materiellen Grundlagen der Organisationstätigkeit. Als weitere mögliche Massnahme wurde schliesslich die strafrechtliche Absicherung des Grundverbots und der übrigen Sicherungsvorkehrungen diskutiert.[1291] Im Rahmen dieser Typologie sind im Folgenden die einzelnen Regelungselemente zu verorten, die das Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG aufweist.

bb) Grundverbot

Beim Grundverbot im Sinne der hoheitlichen Anordnung, eine konkret bezeichnete Organisation im Einzelfall aufzulösen und ihre organisatorischen Strukturen aufzugeben, handelt es sich um das charakteristische Element des hier untersuchten Regelungstypus von Organisationsverboten.[1292] Ausdrücklich geht ein solches Grundverbot aus der gesetzlichen Regelung von Art. 74 NDG indes nicht hervor. Dass ein Verbot gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG die Verpflichtung zur Aufgabe und Auflösung des konkret bezeichneten Zusammenschlusses nach sich zieht, stellt jedoch eine begriffsnotwendige Folge aus dem Erlass eines Organisationsverbots durch den Bundesrat dar.[1293] Daneben findet das Grundverbot positivrechtlich insoweit Ausdruck, als Art. 74 Abs. 4 NDG eine *Beteiligung* an der verbotenen Organisation untersagt. Diese Unterlassungspflicht bezieht sich auf Personen, die im Zeitpunkt des Verbots bereits Mitglied waren und ihre Beteiligung aufgeben müssen. Sie betrifft aber auch Personen, die im Zeitpunkt des Verbots noch nicht Mitglied der Organisation sind. Ihnen wird gestützt auf Art. 74 Abs. 4 NDG verboten, sich neu in die organisatorischen Strukturen einzugliedern, weil dies eine Perpetuierung der Vereinigung bewirken würde, die mit dem Grundverbot unvereinbar ist.[1294]

cc) Sicherungsmassnahmen

(1) Verbot von Unterstützungshandlungen

Die Absätze 3–7 von Art. 74 NDG kombinieren das Grundverbot, das sich aus der Verbotskompetenz des Bundesrats gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG ergibt, mit weiteren Rechtsfolgen. Dazu zählen Bestimmungen, die sich nach

1291 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.

1292 Vgl. oben, 1. Kapitel III.2 f.

1293 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.b)bb).

1294 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.b)bb).

der oben entwickelten Typologie von Sicherungsmassnahmen zu einem Verbot von Unterstützungshandlungen zusammenfügen. Als Unterstützungshandlungen werden in der vorliegenden Arbeit *direkt* zugunsten der verbotenen Organisation erbrachte Leistungen verstanden.[1295] Dies in Abgrenzung namentlich zu propagandistischen Aktivitäten, die bloss eine *indirekte* Förderung der Organisation bezwecken, indem sie durch werbendes Verhalten auf eine grössere Akzeptanz der Organisation in der Öffentlichkeit hinwirken.[1296]

Ein Verbot von Unterstützungshandlungen ergibt sich vorliegend insbesondere aus einzelnen Elementen von Art. 74 Abs. 4 NDG. So verbietet Art. 74 Abs. 4 NDG die personelle oder materielle Unterstützung der verbotenen Organisation. Dabei ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber mit dieser Bestimmung durchwegs Tätigkeiten im Auge hatte, die sich direkt zugunsten der verbotenen Organisation auswirken und damit nach der hier verwendeten Typologie als Unterstützungshandlungen zu qualifizieren sind. Weiter untersagt Art. 74 Abs. 4 NDG, für die verbotene Organisation anzuwerben. Auch die Anwerbung von Mitgliedern stellt eine Unterstützungshandlung im hier verstandenen Sinne dar. Im Unterschied zur blossen Propaganda dient sie unmittelbar der personellen Aufrechterhaltung der verbotenen Vereinigung. Das macht sie nach hier vertretenem Verständnis zu einer Leistung, die direkt zugunsten der verbotenen Organisation erbracht wird.[1297] Sodann tritt Art. 74 Abs. 4 NDG der Förderung von Aktivitäten der verbotenen Organisation «auf andere Weise» entgegen. Dieses Element ist ebenfalls als Verbot von direkt zugunsten der Organisation erbrachten Leistungen zu verstehen. Damit untersagt Art. 74 Abs. 4 NDG verschiedene Verhaltensweisen, was als Sicherungsmassnahme in der Form eines Verbots von Unterstützungshandlungen zu qualifizieren ist.

(2) Propagandaverbot

Nach der hier verwendeten Typologie von Sicherungsmassnahmen bezeichnet das Verbot von Propaganda eine gesetzliche Anordnung, nach der Werbung zugunsten der verbotenen Organisation zu unterlassen ist.[1298] Entsprechende Regelungselemente finden sich auch in Art. 74 Abs. 4 NDG. Danach ist es einerseits untersagt, für die verbotene Organisation *als solche* Propagandaaktionen durchzuführen. Andererseits verbietet Art. 74 Abs. 4 NDG aber auch

1295 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)cc).

1296 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)dd).

1297 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)cc).

1298 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)dd). Propaganda für die verbotene Organisation, die aus den organisatorischen Strukturen heraus betrieben wird, ist bereits gestützt auf das Grundverbot untersagt, vgl. oben, 1. Kapitel III.3.b)bb).

Propagandaaktionen zugunsten der *Ziele* einer verbotenen Organisation. Beide Varianten statuieren eine Sicherungsmassnahme in der Form eines Propagandaverbots.

(3) Strafrechtliche Absicherung

Als weitere mögliche Massnahme zur Durchsetzung eines Organisationsverbots und der damit verbundenen Pflichten wurde eingangs deren strafrechtliche Absicherung erwähnt.[1299] Strafrechtliche Sanktionsdrohungen gelangen als Sicherungsmassnahmen auch im Zusammenhang mit dem Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG zum Einsatz. Namentlich bedroht Art. 74 Abs. 4 NDG mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe, wer über die Verbotsanordnung hinaus an der verbotenen Organisation beteiligt bleibt oder sich neu an der verbotenen Organisation beteiligt und damit gegen das Grundverbot verstösst.[1300] Ebenfalls strafrechtlich abgesichert werden Widerhandlungen gegen das Verbot von Unterstützungshandlungen, indem die personelle oder materielle Unterstützung, die Anwerbung sowie die auf andere Weise erfolgende Förderung der Organisation mit Strafe bedroht werden.[1301] Dasselbe gilt mit Blick auf das Propagandaverbot.[1302] Das Organisationsverbot nach Art. 74 NDG umfasst mithin auch Sicherungsmassnahmen in der Form strafrechtlicher Sanktionen.

(4) Entziehung materieller Grundlagen

Die Entziehung materieller Grundlagen einer verbotenen Organisation stellt nach der hier verwendeten Typologie eine weitere Massnahme zur Sicherung eines Organisationsverbots dar. Sie dient dazu, eine verbotswidrige Fortführung der Organisation zu verhindern, indem ihr Finanz- und Sachmittel entzogen werden, die als Grundlage ihrer Aktivitäten dienen.[1303] In die Richtung einer solchen Sicherungsmassnahme zielen die Bestimmungen über die strafrechtliche Einziehung von Gegenständen und Vermögenswerten gemäss Art. 69 ff. StGB, die im Zusammenhang mit einem Organisationsverbot nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG bzw. der strafbewehrten Pflichten gemäss Art. 74 Abs. 4 NDG zur Anwendung kommen (vgl. Art. 333 Abs. 1 StGB). Danach können unter gewissen Voraussetzungen alle Gegenstände eingezogen werden, die im Zusammenhang mit einem strafbaren Verstoss gegen ein Organisationsverbot stehen (vgl. Art. 69 Abs. 1 StGB). Ähnliches gilt für Vermögenswerte

1299 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)ff).

1300 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.b)bb).

1301 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)cc).

1302 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)dd).

1303 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)ee).

(vgl. Art. 70 ff. StGB). Die genannten Bestimmungen bewirken eine Beseitigung von materiellen Grundlagen der Organisationstätigkeit und sorgen in diesem Rahmen für eine Absicherung des Grundverbots.

(5) Kein Verbot von Ersatzorganisationen

Bei der Erarbeitung einer Typologie von Sicherungsmassnahmen für die hier in Frage stehende Form von Organisationsverboten wurde darauf hingewiesen, dass das Grundverbot bloss den konkret verbotenen Zusammenschluss betrifft. Die Bildung neuer Organisationen, die ersatzweise an die Stelle der verbotenen Organisation treten, wird vom Grundverbot hingegen nicht ohne Weiteres erfasst. Dazu bedarf es einer zusätzlichen Anordnung mit entsprechender gesetzlicher Grundlage, die zwecks Sicherung des Grundverbots die Bildung von Ersatzorganisationen untersagt.[1304]

Dem Wortlaut nach sehen die Art. 74 Abs. 1 und 2 NDG kein Verbot solcher Ersatzorganisationen vor. Die in Art. 74 Abs. 4 NDG verankerten Sicherungsmassnahmen (Unterstützungs-, Förderungs-, Anwerbungs- und Propagandaverbot) beziehen sich ebenfalls bloss auf die konkret verbotene Organisation nach Art. 74 Abs. 1 NDG und nicht noch auf weitere, ersatzweise gegründete Organisationen.

Aus einer historischen Auslegungsperspektive ist weiter zu beachten, dass Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» ausdrücklich auch «Nachfolgegruppierungen» der «Al-Qaïda» oder des «Islamischen Staats» sowie Organisationen verbietet, die mit ihnen «in Führung, Zielsetzung und Mitteln» übereinstimmen.[1305] Wie noch zu zeigen sein wird, war das BG «Al-Qaïda/IS» für den Erlass von Art. 74 NDG über weite Strecken Vorbild.[1306] Aus welchen Gründen der Gesetzgeber im Rahmen von Art. 74 NDG davon abgesehen hat, eine mit Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» übereinstimmende Regelung zu treffen, ist nicht ersichtlich. Der Verzicht auf eine analoge Regelung ist vor dem Hintergrund von Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» aber jedenfalls als qualifiziertes Schweigen zu betrachten.

Ein Verbot der Bildung von Ersatzorganisationen bildet demnach nicht Bestandteil der Massnahmen zur Sicherung eines Organisationsverbots gemäss Art. 74 NDG. Angesichts dessen ist auch zu begrüssen, dass das ursprüngliche Vorhaben des Bundesrats, seine Verbotskompetenz im Rahmen der Nachrichtendienstverordnung auf Ersatzorganisationen auszudehnen (vgl. Art. 42 Abs. 1 lit. b E-NDV), verworfen wurde.[1307] Ein Verbot von Ersatz-

1304 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.c)bb)(2).

1305 Vgl. dazu LEU/PARVEX, Verbot, S. 757 ff.

1306 Vgl. dazu unten, 6. Kapitel II.1.c)bb)(2).

1307 Vgl. dazu noch NDB, Erläuternder Bericht NDV, S. 7.

organisationen bedarf unter dem Blickwinkel des Legalitätsprinzips nach Art. 5 Abs. 1 sowie Art. 36 Abs. 1 BV einer formell-gesetzlichen Grundlage,[1308] die Art. 74 NDG nicht bietet. Der Verzicht, die bundesrätliche Verbotskompetenz im Rahmen des Verordnungsrechts auf Ersatzorganisationen zu erweitern, ist vor diesem Hintergrund folgerichtig.

dd) Zwischenfazit

Eine Verortung des Organisationsverbots gemäss Art. 74 NDG nach der hier verwendeten Typologie von Regelungselementen ergibt, dass das Grundverbot im Sinne der Anordnung, die organisatorische Verbindung aufzugeben, nicht ausdrücklich im Gesetz verankert ist. Sie folgt aber unmittelbar aus der bundesrätlichen Verbotskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG. Weiter zeigt sich, dass das Grundverbot mit verschiedenen Massnahmen abgesichert wird. Verboten sind namentlich Unterstützungshandlungen (Anwerbung sowie Unterstützung und Förderung der verbotenen Organisation). Ebenfalls verboten sind propagandistische Aktivitäten zugunsten verbotener Organisationen. Als weitere Sicherungsmassnahme sieht das Gesetz im Zusammenspiel mit Art. 333 Abs. 1 StGB vor, dass die materiellen Grundlagen der Organisation beseitigt werden können. Schliesslich sind die aus dem Grundverbot und den Sicherungsmassnahmen fliessenden Pflichten strafbewehrt. Nicht zum Spektrum der Sicherungsmassnahmen für ein Organisationsverbot nach Art. 74 NDG zählt hingegen ein Verbot von Ersatzorganisationen.

c) Entstehungsgeschichte

aa) Hintergrund

Im Folgenden gilt das Augenmerk der Entstehungsgeschichte von Art. 74 NDG. Das Organisationsverbot ist eine vergleichsweise junge Regelung. Es wurde von der Bundesversammlung zusammen mit dem Nachrichtendienstgesetz am 25. September 2015 beschlossen und vom Bundesrat per 1. September 2017 in Kraft gesetzt.[1309] Abgesehen von den Bezügen zum BG «Al-Qaïda/IS» sowie zum Tätigkeitsverbot nach Art. 9 BWIS[1310] (i.d.F. vom 16. Juli 2012, heute: Art. 73 NDG) gab es keine eigentliche Vorläuferbestimmung zu Art. 74 NDG,[1311] zumal sich der Bundesrat verschiedentlich gegen eine derartige Verbotsnorm ausgesprochen hatte.[1312]

1308 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.c)bb)(2).

1309 Vgl. AS 2017 4133.

1310 Vgl. AS 2012 3746.

1311 Vgl. auch STÄHLI, Verbot, S. 171 Rz. 398 und S. 203 Rz. 477.

1312 Vgl. STÄHLI, Verbot, S. 102 ff. Rz. 239 ff.

Noch im Rahmen der Rechtsetzungsarbeiten zum Nachrichtendienstgesetz lehnte das Bundesamt für Justiz die Einführung eines Organisationsverbots ab.[1313] Eine entsprechende Regelung war auch im bundesrätlichen Entwurf zum Nachrichtendienstgesetz nicht vorgesehen (vgl. Art. 72 ff. E-NDG 2014).[1314] Zu den Gründen für einen Verzicht auf eine Bestimmung über das Verbot von extremistischen Organisationen äusserte sich der Bundesrat in der Botschaft zum Nachrichtendienstgesetz nicht. Eingang in das Gesetz fand der heutige Art. 74 NDG erst im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens.[1315]

bb) Parlamentarisches Verfahren

(1) Kommissionsantrag

Das Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG geht auf einen Antrag der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats zurück, die für die Vorberatung des Nachrichtendienstgesetzes zuständig war.[1316] Nach übereinstimmender Auffassung mehrerer Parlamentsmitglieder und des Bundesrats handelte es sich um eine gewichtige Ergänzung des bundesrätlichen Gesetzesentwurfs.[1317] Gleichwohl setzte sich die Bundesversammlung im Rahmen der parlamentarischen Beratungen nicht ausführlich mit Einzelheiten des Organisationsverbots auseinander. Für die Auslegung von Art. 74 NDG sind die Wortmeldungen im Parlament daher wenig ergiebig. Diese «Hektik in [der] Gesetzgebung»[1318] stiess mitunter auf Kritik. Da im erstberatenden Nationalrat selbst von den Befürwortern die Hoffnung geäussert wurde, der Ständerat möge im Hinblick auf das vorgeschlagene Organisationsverbot noch genauere Abklärungen tätigen,[1319] erscheinen diese Vorbehalte nicht ganz unberechtigt.[1320] Entgegen der Hoffnung des Nationalrats hat sich in den parlamentarischen Beratungen dann allerdings auch der Ständerat

1313 Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 3.

1314 Vgl. Botschaft NDG, S. 2200 f.

1315 Vgl. zum Ganzen auch STÄHLI, Verbot, S. 203 f. Rz. 478.

1316 Vgl. AB N 2015 417 f.; Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8927; STÄHLI, Verbot, S. 203 f. Rz. 478; PAJAROLA/OEHEN/THOMMEN, Kommentar kriminelles Vermögen II, S. 895 Rz. 136.

1317 Vgl. AB N 2015 378 (Votum BR Maurer); N 2015 413 (Votum NR Glanzmann-Hunkeler); N 2015 415 (Votum BR Maurer); S 2015 631 (Votum SR Kuprecht).

1318 AB N 2015 413 (Votum NR Vischer).

1319 Vgl. AB N 2015 370 (Votum NR Hurter); N 2015 378 (Votum BR Maurer); N 2015 413 (Votum NR Glanzmann-Hunkeler); N 2015 414 (Votum NR Flach); N 2015 415 (Votum BR Maurer); N 2015 416 (Votum NR Borer).

1320 Vgl. auch PAJAROLA/OEHEN/THOMMEN, Kommentar kriminelles Vermögen II, S. 895 Rz. 136.

nicht eingehend mit dem Vorschlag für ein Organisationsverbot auseinandergesetzt.[1321]

(2) Parallelen zum BG «Al-Qaïda/IS» und Art. 9 BWIS

Das Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG wurde in den parlamentarischen Beratungen mehrfach in einen Zusammenhang mit dem dringlich erklärten BG «Al-Qaïda/IS» vom 12. Dezember 2014 und seinen Vorgängererlassen gerückt.[1322] Diese beruhten teilweise noch auf der verfassungsmässigen Notrechtskompetenz von Bundesrat und Bundesversammlung[1323] und werden weiter unten noch näher erörtert.[1324]

In der Tat ergeben sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 74 NDG und dem BG «Al-Qaïda/IS» vom 12. Dezember 2014 augenfällige Parallelen.[1325] Das betrifft namentlich Absatz 4 von Art. 74 NDG. Diese Bestimmung verbietet in weitgehender Kongruenz mit Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» verschiedene Verhaltensweisen, mit denen das Grundverbot gemäss Art. 74 Abs. 1 NDG abgesichert werden soll, und stellt sie unter Strafe.[1326] Neben Übereinstimmungen im Wortlaut zeigt sich in der Entstehung von Art. 74 NDG und dem BG «Al-Qaïda/IS» auch eine zeitliche Nähe. Die Gesetzgebungsarbeiten der vorberatenden Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats, auf deren Antrag das Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG zurückgeht, fallen mit der Verabschiedung des BG «Al-Qaïda/IS» zusammen.[1327] Bei der Erarbeitung von Art. 74 NDG stützte sich das Parlament entsprechend auch auf das BG «Al-Qaïda/IS» bzw. seine Vorgängererlasse.[1328] Neben dieser Nähe zum

1321 Vgl. AB S 2015 631 (Votum SR Kuprecht); S 2015 631 (Votum BR Maurer); PAJAROLA/OEHEN/THOMMEN, Kommentar kriminelles Vermögen II, S. 895 Rz. 136; STÄHLI, Verbot, S. 206 Rz. 486.

1322 Vgl. AB N 2015 378 (Votum BR Maurer); N 2015 413 (Votum NR Vischer); N 2015 413 (Votum NR Glanzmann-Hunkeler); N 2015 413 (Votum NR Trede); N 2015 414 (Votum NR Eichenberger-Walther); N 2015 415 (Votum BR Maurer); N 2015 416 (Votum NR Borer); S 2015 631 (Votum SR Kuprecht); S 2015 631 (Votum BR Maurer).

1323 Vgl. zur diesbezüglichen Gesetzgebungsgeschichte ENGLER, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 27 zu Art. 260ter StGB; PAJAROLA/OEHEN/THOMMEN, Kommentar kriminelles Vermögen II, S. 892 f. Rz. 129 ff.; BIAGGINI, Notrechts-Falle, S. 109 f.; Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 90.

1324 Vgl. unten, 6. Kapitel III.2.b).

1325 Vgl. auch STÄHLI, Verbot, S. 203 Rz. 478.

1326 Vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6487; PAJAROLA, Bekämpfung, S. 164 Rz. 390 und S. 296 Rz. 708; AHMED/LUBISHTANI, Terrorisme, Rz. 68; STÄHLI, Verbot, S. 203 Rz. 478; TRECHSEL/VEST, Praxiskommentar StGB, N. 18 zu Art. 260ter StGB, und oben, 6. Kapitel II.1.b)cc)(3).

1327 Vgl. Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8927 ff.; AB S 2014 1063 f. (Votum SR Kuprecht); S 2014 1065 (Votum SR Janiak); N 2014 2188 f. (Votum NR Fridez).

1328 Vgl. Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 90.

dringlichen BG «Al-Qaïda/IS» vom 12. Dezember 2014 wurden in der parlamentarischen Debatte auch die Parallelen des Organisationsverbots nach Art. 74 NDG zum Tätigkeitsverbot gemäss Art. 73 NDG erwähnt, das nahezu wortgleich aus Art. 9 BWIS übernommen wurde.[1329] Die Parallelen insbesondere zum BG «Al-Qaïda/IS» sind für das Verständnis von Art. 74 NDG als historisches Auslegungselement bedeutsam.

(3) Gründe für den Erlass von Art. 74 NDG

Im Parlament wurden die Gründe für den Erlass von Art. 74 NDG nicht ausführlich diskutiert. Verschiedene Parlamentsmitglieder äusserten die Ansicht, dass mit der Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage für ein Organisationsverbot die Nachteile vermieden werden könnten, die sich im Falle von Organisationsverboten gestützt auf Notrecht ergäben.[1330] Andere befürchteten, dass Organisationsverbote damit zum rechtspolitisch unerwünschten Alltag würden.[1331] Immerhin war man sich einig, dass dem Bundesrat mit Art. 74 NDG keine «Blankovollmacht»[1332] für ein Verbot von Organisationen ausgestellt werden sollte. Am Ende herrschte ausserdem weitgehend Konsens, dass das Organisationsverbot im Nachrichtendienstgesetz und nicht im Strafgesetzbuch zu verankern war. Ausschlaggebend dafür war die Auffassung, dass die Beobachtung gefährlicher Organisationen in erster Linie in den Aufgabenbereich des Nachrichtendienstes fällt und die strafrechtlichen Aspekte bei Art. 74 NDG nicht im Vordergrund stehen.[1333]

(4) Ergänzung in den Räten

Der Antrag der Sicherheitspolitischen Kommission des Nationalrats, im Nachrichtendienstgesetz ein Organisationsverbot zu verankern, erfuhr im Zuge der parlamentarischen Beratung in einigen Punkten noch Änderungen. Ergänzt wurde zunächst Art. 74 Abs. 2 NDG. Nach dessen ursprünglicher Fassung musste sich ein Organisationsverbot auf einen entsprechenden Beschluss der Vereinten Nationen oder der Organisation für Sicherheit und Zusammen-

1329 Vgl. AB N 2015 414 (Votum Eichenberger-Walther); vgl. auch BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 1.

1330 Vgl. AB N 2015 414 (Votum NR Eichenberger-Walther); N 2015 416 (Votum NR Borer); S 2015 631 (Votum SR Kuprecht); kritisch dazu BERNARD, Situations extraordinaires, S. 997 f. Rz. 67 ff.

1331 Vgl. AB N 2015 413 (Votum NR Vischer); N 2015 413 (Votum NR Trede).

1332 AB N 2015 414 (Votum NR Eichenberger-Walther); vgl. auch AB N 2015 413 (Votum NR Glanzmann-Hunkeler); ähnlich AB N 2015 413 (Votum NR Vischer).

1333 Vgl. AB N 2015 377 (Votum NR Flach); S 2015 631 (Votum SR Kuprecht); S 2015 631 (Votum BR Maurer).

arbeit in Europa stützen und hatte der Bundesrat vor dem Erlass eines Verbots die für Sicherheitspolitik zuständigen Kommissionen zu konsultieren.[1334] Mit dieser Ergänzung wurden zwei paradox anmutende Ziele verfolgt: Einerseits sollte die Kompetenz des Bundesrats für den Erlass von Organisationsverboten eingeschränkt werden, um ihm keinen allzu grossen Handlungsspielraum für derartige Massnahmen einzuräumen. Andererseits hofften die Ratsmitglieder, dem Bundesrat mit Art. 74 Abs. 2 NDG mehr aussenpolitische Entscheidungsfreiheit zu verschaffen, indem er nicht unter den Druck anderer Staaten gerät, die ihn aus Eigeninteressen dazu drängen könnten, bestimmte Organisationen zu verbieten.[1335]

Eine weitere Änderung von Art. 74 NDG, die in den parlamentarischen Beratungen auf Zustimmung stiess, betraf die Möglichkeit zur Anfechtung von Organisationsverboten. In seiner ursprünglichen Fassung schloss der Kommissionsantrag jede Anfechtungsmöglichkeit aus.[1336] Der Ständerat als Zweitrat öffnete demgegenüber den Rechtsweg mit der Begründung, dass andernfalls eine Verletzung der Rechtsweggarantie im Sinne von Art. 29a BV droht.[1337] Dieser Haltung schloss sich der Nationalrat im Rahmen der Differenzbereinigung diskussionslos an.[1338] Sodann wurde in Art. 80 Abs. 5 NDG ergänzt, dass der Bundesrat die GPDel jährlich und nach Bedarf über Organisationsverbote orientieren muss.[1339]

cc) Revision 2018

(1) Mangelhafte Gesetzgebung

Noch vor dem Inkrafttreten des Nachrichtendienstgesetzes am 1. September 2017 kam das Bundesamt für Justiz in einem Gutachten zuhanden des Nachrichtendienstes des Bundes zum Schluss, dass das Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG in der vom Parlament beschlossenen Form mit Mängeln behaftet war. Namentlich stellte sich das Bundesamt für Justiz auf den Standpunkt, dass Art. 74 Abs. 2 NDG in der ursprünglichen Fassung[1340] einen ausdrücklichen Beschluss der UNO oder der OSZE über das Verbot einer Organisation oder

1334 Vgl. AB N 2015 416 (Votum NR Borer); N 2015 418.

1335 Vgl. AB N 2015 414 (Votum NR Eichenberger-Walther); N 2015 417 (Antrag Eichenberger-Walther mit schriftlicher Begründung); N 2015 377 (Votum NR Flach); N 2015 413 (Votum NR Vischer); N 2015 413 (Votum Glanzmann-Hunkeler); BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 3; STÄHLI, Verbot, S. 204 ff. Rz. 481 ff. und S. 269 Rz. 651 ff.

1336 Vgl. STÄHLI, Verbot, S. 241 f. Rz. 585 ff.

1337 Vgl. AB S 2015 640 (Votum SR Kuprecht).

1338 Vgl. AB N 2015 1332; vgl. zum Ganzen auch STÄHLI, Verbot, S. 241 f. Rz. 585 ff.

1339 Vgl. AB S 2015 793 (Votum SR Kuprecht); STÄHLI, Verbot, S. 206 f. Rz. 487 f.

1340 Vgl. AS 2017 4127.

Gruppierung verlangte. Während die UNO im Unterschied zur OSZE immerhin Sanktionen verhängt, waren nach dem Bundesamt für Justiz von beiden Institutionen keine eigentlichen Beschlüsse über das Verbot von Organisationen zu erwarten, wie sie Art. 74 Abs. 2 NDG ursprünglich voraussetzte. Angesichts dessen erachtete das Bundesamt für Justiz die Anwendbarkeit von Art. 74 NDG grundlegend in Frage gestellt und erblickte dringenden Revisionsbedarf.[1341]

(2) Koordination mit weiteren Erlassen

Am 14. September 2018 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Genehmigung und zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität.[1342] Im Rahmen der Ausarbeitung dieser Vorlage gelangte der Bundesrat zum Schluss, dass Art. 74 NDG auf die vorgesehenen Änderungen im Strafgesetzbuch abzustimmen sei. Weiter stellte er sich auf den Standpunkt, dass verschiedene Differenzen zwischen dem Organisationsverbot nach Art. 74 NDG und den Bestimmungen des BG «Al-Qaïda/IS» zu bereinigen seien.[1343] Ausserdem erachtete der Bundesrat den Einwand, wonach die UNO und die OSZE keine Organisationsverbote im engeren Sinne aussprechen, als stichhaltig. Daher schlug er unter anderem eine klärende Änderung des bereits vom Bundesamt für Justiz bemängelten Absatzes 2 von Art. 74 NDG vor.[1344]

(3) Vorschläge zur Anpassung von Art. 74 NDG

Aufgrund des Revisionsbedarfs und im Hinblick auf die Koordination mit weiteren Erlassen wurden dem Parlament mit der Botschaft zur Genehmigung und zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung des Terrorismus verschiedene Anpassungen von Art. 74 NDG unterbreitet. Das Verbot einer Organisation sollte demnach gestützt «auf einen die Organisation oder Gruppierung betreffenden Verbots- oder Sanktionsbeschluss der Vereinten Nationen» möglich werden (vgl. Art. 74 Abs. 2 E-NDG 2018). Damit sollte die Notwendigkeit eines ausdrücklichen Verbotsbeschlusses der UNO entfallen. Vielmehr sollte ausreichen, wenn ein dafür zuständiges Gremium

1341 Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 3 f.; MOECKLI, Sicherheitsverfassung, S. 2279 Rz. 47.

1342 Vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6427 ff.

1343 Vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6487; vgl. auch Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 92.

1344 Vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6489 f.

der UNO die Staaten verpflichtet, «entsprechende Massnahmen»[1345] gegen eine Organisation zu ergreifen. Auf die Erwähnung der OSZE, der im Bereich von Sanktionen und Verboten gegen Organisationen keine massgebliche Bedeutung zukommt, sollte verzichtet werden.[1346] Sodann erachtete der Bundesrat eine Erhöhung des Strafrahmens für Verstösse gegen ein Organisationsverbot auf fünf Jahre für gerechtfertigt (vgl. Art. 74 Abs. 4 E-NDG 2018).[1347] Weiter sah der Entwurf vor, die Verweisung auf das Einziehungsrecht des Strafgesetzbuches in der ursprünglichen Fassung von Art. 74 Abs. 6 NDG[1348] zu streichen, da dessen allgemeine Bestimmungen gestützt auf Art. 333 Abs. 1 StGB ohnehin zur Anwendung gelangen.[1349] Dass damit die Möglichkeit zur Einziehung von Vermögenswerten wegfallen würde, die der Verfügungsmacht einer nach Art. 74 NDG verbotenen Organisationen unterstehen (vgl. Art. 72 StGB), liess der Bundesrat in der Botschaft unerwähnt.[1350]

Weitere Anpassungsvorschläge sind im vorliegenden Zusammenhang von untergeordneter Bedeutung. Sie betrafen die Möglichkeit zur Milderung der Strafe bei aktiven Bemühungen des Täters, die weitere Tätigkeit einer verbotenen Organisation oder Gruppierung zu verhindern (vgl. Art. 74 Abs. 4bis E-NDG 2018), die Bundesgerichtsbarkeit bei Verstössen gegen das Organisationsverbot (vgl. Art. 74 Abs. 6 E-NDG 2018) sowie redaktionelle Anpassungen bei der Mitteilungspflicht nach Art. 74 Abs. 7 NDG.[1351] Mit der Revision von Art. 74 NDG sollten letztlich die Voraussetzungen geschaffen werden, das bis 31. Dezember 2022 befristete BG «Al-Qaïda/IS» aufzuheben bzw. auslaufen zu lassen.[1352]

(4) Parlamentarisches Verfahren

In den parlamentarischen Beratungen gaben die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen von Art. 74 NDG keinen Anlass zu ausführlichen Diskussionen. Der Ständerat nahm die Revisionsvorschläge ohne Weiteres an.[1353] Im Nationalrat wurde demgegenüber der Antrag eingebracht, dem Bundesrat einen grösseren Spielraum für den Erlass von Organisationsverboten

1345 Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6490.

1346 Vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6489 f.

1347 Vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6489.

1348 Vgl. AS 2017 4128.

1349 Vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6490.

1350 Vgl. dazu unten, 6. Kapitel II.4.f)aa)(3).

1351 Vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6488 (Fn. 255); zum Ganzen auch STÄHLI, Verbot, S. 255 ff. Rz. 614 ff.

1352 Vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6518 f.

1353 Vgl. AB S 2020 71 (Votum SR Jositsch).

einzuräumen. Ein Organisationsverbot sollte gemäss Art. 74 NDG nicht zwingend auf einem Beschluss der Vereinten Nationen beruhen, sondern unabhängig davon ausgesprochen werden können.[1354] Eine Ratsmehrheit und der Bundesrat wandten sich indes gegen diese Lockerungen bei den Verbotsvoraussetzungen. Organisationsverbote gestützt auf Art. 74 NDG sollten demnach auf den internationalen Kontext abgestimmt sein. Zudem sei zu vermeiden, dass entsprechende Verbote auf ausländischen Druck hin ergehen.[1355] Die Vorschläge des Bundesrats zur Revision von Art. 74 NDG fanden letztlich auch im Nationalrat ohne Änderungen breite Zustimmung.[1356] Per 1. Juli 2021 setzte der Bundesrat die revidierte Fassung von Art. 74 NDG in Kraft.[1357]

dd) Revision 2022

Am 18. Mai 2022 eröffnete der Bundesrat ein Vernehmlassungsverfahren für eine weitere Revision des Nachrichtendienstgesetzes. Schwerpunkte der Revision bilden unter anderem die Ausweitung von nachrichtendienstlichen Beschaffungsmassnahmen zur Aufklärung von gewalttätig-extremistischen Aktivitäten, neue Bestimmungen zur Datenhaltung beim NDB sowie die Neuordnung der Aufsicht in Bezug auf die Funk- und Kabelaufklärung.[1358]

Im Rahmen der Revision will der Bundesrat erneut auch den Art. 74 NDG einer Änderung unterziehen. Demnach sollen die Abs. 4–7 von Art. 74 NDG aufgehoben und in neue Bestimmungen verschoben werden (vgl. Art. 74 Abs. 4–7 VE-NDG 2022). Die Abs. 4, 4bis und 5 von Art. 74 NDG – die in erster Linie die Rechtsfolgen eines Organisationsverbots statuieren[1359] – will der Bundesrat inhaltlich unverändert in einem neuen Art. 83a NDG unterbringen. Dieser soll von einem ebenfalls neu zu schaffenden Kapitel 6a des NDG mit der Überschrift «Strafbestimmungen, Gerichtsbarkeit und Mitteilung» aufgenommen werden (vgl. Art. 83a VE-NDG 2022). Den Inhalt der Abs. 6 und 7 von Art. 74 NDG betreffend die Zuständigkeit zur Strafverfolgung und die Mitteilung über Strafverfolgungen will der Bundesrat demgegenüber neu in einem Art. 83d Abs. 2 bzw. in Art. 83e NDG geregelt haben (vgl. Art. 83d und Art. 83e VE-NDG 2022).[1360]

1354 Vgl. AB N 2020 996; N 2020 997 (Votum NR Addor).

1355 Vgl. AB N 2020 996 (Votum NR Candinas); AB N 2020 996 f. (Votum NR Flach); AB N 2020 997 (Votum BR Keller-Suter).

1356 Vgl. AB N 2020 998.

1357 Vgl. AS 2021 360; Urteil des Bundesgerichts 6B_120/2021 vom 11. April 2022 E. 6.2.5.

1358 Vgl. NDB, Medienmitteilung vom 19. Mai 2022.

1359 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.a)bb).

1360 Vgl. zum Ganzen auch BUNDESRAT, Erläuternder Bericht vom 18. Mai 2022, S. 30 und S. 32 f.

In Bezug auf das Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG betreffen die Revisionsvorschläge gemäss VE-NDG 2022 in erster Linie gesetzgebungstechnische Fragen. Inhaltliche Änderungen ergeben sich aus dem Wortlaut der neuen Bestimmungen nicht. Auch der Erläuternde Bericht des Bundesrates macht keine Hinweise darauf, dass mit der vorgesehenen Revision eine inhaltliche Anpassung von Art. 74 NDG angestrebt wäre.

ee) Verfügungsentwurf vom 26. Juli 2022

Bis zur Drucklegung der vorliegenden Arbeit fand Art. 74 NDG noch keine Anwendung. Indes soll das BG «Al-Qaïda/IS» wie erwähnt am 31. Dezember 2022 auslaufen und per 1. Januar 2023 durch ein Verbot gemäss Art. 74 NDG ersetzt werden. Zu diesem Zweck publizierte das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) am 26. Juli 2022 den Entwurf für eine Allgemeinverfügung betreffend das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen.[1361] Die Veröffentlichung erfolgte zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs im Sinne von Art. 30a VwVG.

Gemäss dem Verfügungsentwurf ist vorgesehen, die Gruppierung «Al-Qaïda», die Gruppierung «Islamischer Staat» sowie Tarn- und Nachfolgegruppierungen der Gruppierung «Al-Qaïda» oder der Gruppierung «Islamischer Staat» zu verbieten (Dispositiv-Ziff. 1 lit. a–c des Verfügungsentwurfs vom 26. Juli 2022). Weiter wird beabsichtigt, Gruppierungen, die im Auftrag oder im Namen der «Al-Qaïda» oder des «Islamischen Staats» handeln, zu verbieten (vgl. Dispositiv-Ziff. 1 lit. d des Verfügungsentwurfs vom 26. Juli 2022). Dasselbe gilt für Gruppierungen, die terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten unter Bezugnahme auf die «Al-Qaïda» oder den «Islamischen Staat» propagieren, unterstützen oder in anderer Weise fördern (Dispositiv-Ziff. 1 lit. e des Verfügungsentwurfs vom 26. Juli 2022). Die Verfügung soll ab ihrem Inkrafttreten für eine Dauer von fünf Jahren gelten (vgl. Dispositiv-Ziff. 2 des Verfügungsentwurfs vom 26. Juli 2022).[1362]

Bedenklich ist, dass der Verfügungsentwurf nicht bloss konkrete Organisationen bezeichnet (vgl. Dispositiv. Ziff. 1 lit. a und lit. b), sondern mit Dispositiv-Ziff. lit. c–e darüber hinaus einen weiteren Verbotsbereich definiert, was Art. 74 NDG so nicht vorsieht und mit dem Legalitätsprinzip daher kaum zu vereinbaren ist.[1363] Es bleibt zu hoffen, dass der Bundesrat in der definitiven Fassung auf den Erlass von Dispositiv-Ziff. lit. c–e verzichtet.

1361 Vgl. BUNDESRAT, Entwurf für eine Allgemeinverfügung, BBl 2022 S. 1802 f.

1362 Vgl. BUNDESRAT, Entwurf für eine Allgemeinverfügung, BBl 2022 S. 1802 f.

1363 Zu Recht kritisch auch LUBISTHANI, Punissabilité.

ff) Zwischenfazit

Zur Entstehungsgeschichte von Art. 74 NDG lässt sich vorab festhalten, dass der Erlass dieser generell-abstrakten Norm für Organisationsverbote kein Lehrstück sorgfältiger Gesetzgebung ist. Während die grosse Tragweite eines Organisationsverbots in den parlamentarischen Beratungen durchaus erkannt wurde, blieb es über weite Strecken bei einer oberflächlichen Auseinandersetzung mit der Problematik. Erschwerend kommt hinzu, dass man sich bei den Gesetzgebungsarbeiten in verschiedener Hinsicht an das BG «Al-Qaïda/IS» und seine Vorgängererlasse anlehnte, die ihrerseits nicht beispielhaft für eine wohlüberlegte Rechtsetzung stehen.[1364] Zeugnis vom wenig durchdachten Vorgehen des Gesetzgebers legt auch der Umstand ab, dass Art. 74 NDG vom Bundesamt für Justiz und damit von berufener Seite bereits für revisionsbedürftig gehalten wurde, bevor die Bestimmung überhaupt in Kraft getreten war.

Für die anschliessende, detaillierte Erörterung von Art. 74 NDG sind aus entstehungsgeschichtlicher Perspektive namentlich zwei Punkte von Bedeutung:

— Erstens hielt der Gesetzgeber bewusst daran fest, die generell-abstrakte Grundlage für Organisationsverbote im Nachrichtendienstgesetz zu verankern. Auf einen Transfer der Bestimmung in das Strafgesetzbuch wurde verzichtet. Dies verleiht Art. 74 NDG unter teleologischer Betrachtung eine präventive Orientierung, die bei der Auslegung zu respektieren ist. Namentlich kann nicht ohne Weiteres auf kernstrafrechtliche Bestimmungen zurückgegriffen werden, um die Tragweite von Art. 74 NDG zu ermitteln.

— Zweitens sind die Parallelen von Art. 74 NDG zum BG «Al-Qaïda/IS» und zu Art. 9 BWIS (heute: Art. 73 NDG) zu berücksichtigen, die sich aus den parlamentarischen Beratungen ergeben. Ihnen ist im Rahmen des historischen Auslegungselements bei den folgenden Erörterungen hinreichendes Gewicht einzuräumen.

d) Auslegung und Prüfmassstab

In den nachfolgenden Abschnitten werden in einem ersten Schritt jeweils die einzelnen Elemente der Verbotsbestimmung von Art. 74 NDG ausgelegt. In einem zweiten Schritt wird das Auslegungsergebnis auf seine Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüft.

Die Auslegung von Art. 74 NDG erfolgt dabei nach den allgemeinen Regeln über die Gesetzesauslegung.[1365] Entsprechend ist Art. 74 NDG in erster Linie

1364 Vgl. dazu ausführlicher unten, 6. Kapitel III.2.b).

1365 Vgl. dazu BGE 140 II 509 E. 2.6 S. 515 f.; 128 I 34 E. 3 S. 40 f.

nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zu Grunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode auszulegen. Dabei ist die Auslegung nicht entscheidend historisch zu orientieren, aber doch auf die Regelungsabsicht des Gesetzgebers und die von ihm erkennbar getroffenen Wertentscheidungen auszurichten.[1366]

Das so gewonnene Auslegungsergebnis wird alsdann mit den Vorgaben des übergeordneten Rechts abgeglichen. In kompetenzrechtlicher Hinsicht sind dabei die Vorgaben über die föderale Zuständigkeitsordnung zu beachten.[1367] Materiell sind für die Prüfung auf Vereinbarkeit von Art. 74 NDG mit dem übergeordneten Recht sodann die Anforderungen von Art. 36 BV und nicht die allgemeinen Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns nach Art. 5 BV massgeblich. Dies aufgrund des Umstands, dass das Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG mit zahlreichen Grundrechtseinschränkungen einhergeht:

— Das *Grundverbot* gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG greift insbesondere in die Vereinigungsfreiheit nach Art. 23 BV[1368] und je nach ideeller Ausrichtung der zu verbietenden Organisation auch in die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV) ein.[1369] Dass eine gemäss Art. 74 Abs. 1 NDG zu verbietende Organisation auf die eine oder andere Weise mit terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten in Verbindung stehen muss, ändert daran jedenfalls auf der Schutzbereichsebene nichts, kann aber im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 36 Abs. 3 BV von Bedeutung sein.[1370]
— Auch die *Sicherungsmassnahmen* zu einem Grundverbot gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG sind grundrechtlich von Relevanz. Soweit das Verbot von Unterstützungshandlungen und das Propagandaverbot nach Art. 74 Abs. 4 NDG z.B. Kommunikationshandlungen erfasst, schränken sie unmittelbar die Meinungs- (vgl. Art. 16 BV)[1371] und die Versammlungsfreiheit (vgl. Art. 22 BV)[1372] ein. Die strafrechtliche Absicherung des Organisationsverbots gemäss Art. 74 Abs. 4 NDG tangiert ausserdem die persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 [i.V.m. Art. 31] BV)[1373] sowie das Recht auf das gute Ansehen der eigenen Person (vgl. Art. 10 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 BV).[1374]

1366 Vgl. BGE 140 II 509 E. 2.6 S. 515 f.; 128 I 34 E. 3 S. 40 f.
1367 Vgl. oben, 2. Kapitel IV.
1368 Vgl. oben, 3. Kapitel III.6.
1369 Vgl. oben, 3. Kapitel IV.2.e).
1370 Vgl. oben, 4. Kapitel V.4.d).
1371 Vgl. oben, 3. Kapitel II.4.
1372 Vgl. oben, 3. Kapitel IV.1.e).
1373 Vgl. oben, 3. Kapitel IV.4.
1374 Vgl. oben, 3. Kapitel IV.5.

Weiter greift die Entziehung materieller Grundlagen der Organisationstätigkeit (Art. 74 Abs. 4 NDG i.V.m. Art. 333 Abs. 1 und Art. 69 ff. StGB) in die Eigentumsgarantie ein.[1375] Ebenfalls, aber indirekt betroffen von diesen Sicherungsmassnahmen ist die Vereinigungsfreiheit von verbotenen Organisationen (vgl. Art. 23 BV).[1376]

Das Organisationsverbot nach Art. 74 NDG greift demnach in den Schutzbereich verschiedener Grundrechte ein. Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Organisationsverbots gemäss Art. 74 NDG müssen daher durchwegs grundrechtlichen Massstäben genügen. Dabei stehen die landesrechtlichen Grundrechtsansprüche im Vordergrund, da die völkerrechtlichen Garantien wie gezeigt keine höheren Anforderungen an ein Organisationsverbot legen.[1377]

2. Voraussetzungen eines Organisationsverbots nach Art. 74 NDG

Als Nächstes gilt es, die einzelnen Voraussetzungen für ein Organisationsverbot nach Art. 74 NDG zu erörtern. Statuiert sind die Voraussetzungen für ein Organisationsverbot in den Absätzen 1 und 2 von Art. 74 NDG. Daraus ergeben sich im Wesentlichen vier Elemente, die kumulativ vorliegen müssen, damit ein Organisationsverbot verhängt werden kann. Neben dem *Verbotsobjekt* (Organisation oder Gruppierung; vgl. Art. 74 Abs. 1 NDG)[1378] sind das bestimmte *Tätigkeiten*, die ein Verbot veranlassen können (mittelbare oder unmittelbare Propagierung, Unterstützung oder Förderung von terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten in anderer Weise; vgl. Art. 74 Abs. 1 NDG)[1379] sowie die aus diesen Tätigkeiten resultierende *Gefahrenlage* (konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit; vgl. Art. 74 Abs. 1 NDG).[1380] Als vierte Voraussetzung verlangt ein Verbot einen *Beschluss der UNO* sowie eine *Konsultation* der für Sicherheitspolitik zuständigen Parlamentskommissionen (vgl. Art. 74 Abs. 2 NDG).[1381] In den nachstehenden Abschnitten werden diese vom Gesetz vorgesehenen Voraussetzungen erörtert. Anschliessend werden sie mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben abgeglichen.

1375 Vgl. oben, 3. Kapitel IV.3.

1376 Vgl. oben, 3. Kapitel III.6.

1377 Vgl. oben, 5. Kapitel IV.

1378 Vgl. sogleich unten, 6. Kapitel II.2.a).

1379 Vgl. unten, 6. Kapitel II.2.b).

1380 Vgl. unten, 6. Kapitel II.2.c).

1381 Vgl. unten, 6. Kapitel II.2.d).

a) Verbotsobjekt

Verbotsobjekt von Art. 74 NDG sind Organisationen oder Gruppierungen. Das Gesetz gibt keine näheren Anhaltspunkte zur Auslegung dieser beiden Begriffe.[1382] Aus den parlamentarischen Beratungen ergeben sich ebenfalls keine weiterführenden Hinweise.[1383] Gleiches gilt für das BG «Al-Qaïda/IS», dem aus entstehungsgeschichtlichen Gründen wie erwähnt eine gewisse Bedeutung für die Auslegung von Art. 74 NDG zukommt.[1384] Dort finden die Begriffe Organisation und Gruppierung synonym Verwendung,[1385] ohne allerdings näher definiert zu werden.[1386] Im Rahmen von Art. 74 NDG ist daher in erster Linie auf die allgemeine Wortbedeutung dieser Begriffe abzustellen.

Nach allgemeinem Verständnis handelt es sich bei einer Organisation um ein stabiles, auf ein bestimmtes Ziel und eine gewisse Dauer angelegtes soziales Gebilde, das über eine funktional differenzierte Struktur verfügt und aus mehreren Personen besteht.[1387] Mittels Mechanismen der Integration und der Exklusion von Mitgliedern grenzen sich Organisationen von der übrigen Gesellschaft ab.[1388] Der Begriff der Organisation deutet auf das Vorhandensein von Strukturen hin, die ein systematisches und planmässiges Vorgehen im Hinblick auf die Organisationsziele erlauben.[1389] Davon kann der Begriff der Gruppierung in zweierlei Hinsicht abgegrenzt werden. Im Verhältnis zum Begriff der Organisation bezeichnet er einerseits ein tendenziell kleineres soziales Gebilde, dem weniger Personen angehören.[1390] Andererseits verfügt eine Gruppierung über einen geringeren Grad an Organisiertheit und eine weniger stark ausdifferenzierte Funktionsteilung.[1391]

1382 Vgl. auch BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 2.

1383 Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 2.

1384 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.c)bb)(2).

1385 Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 2.

1386 Auch die Botschaften zum BG «Al-Qaïda/IS» und zu dessen Verlängerung schweigen sich dazu aus, vgl. Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8933 ff.; Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 100 f.

1387 Vgl. GODENZI, Beteiligung, S. 270 f.; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 2; im Anschluss daran auch STÄHLI, Verbot, S. 11 Rz. 20 und S. 208 Rz. 493; in den Grundzügen ähnlich ENGLER, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 6 zu Art. 260ter StGB; PAJAROLA, Bekämpfung, S. 53 Rz. 97.

1388 Vgl. GODENZI, Beteiligung, S. 357.

1389 Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 2.

1390 Vgl. DUDENREDAKTION, Wörterbuch, Eintrag «Gruppierung»; ähnlich PAJAROLA, Bekämpfung, S. 293 Rz. 700.

1391 Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 2; im Anschluss daran auch STÄHLI, Verbot, S. 11 Rz. 19 und S. 208 Rz. 492.

Die so verstandenen Begriffe der Organisation und der Gruppierung gemäss Art. 74 Abs. 1 NDG knüpfen in erster Linie an faktische und nicht an juristische Gegebenheiten an. Dass der zu verbietende Zusammenschluss eine zivilrechtlich fassbare Struktur aufweist, stellt demnach keine Voraussetzung für ein Verbot nach Art. 74 NDG dar. Insbesondere muss keine juristische Person mit eigener Rechtspersönlichkeit vorliegen, damit ein Verbot nach Art. 74 NDG ausgesprochen werden kann. Umgekehrt erscheint aber nicht ausgeschlossen, dass auch juristische Personen oder andere zivilrechtliche Personenverbindungen die Kriterien einer Organisation oder Gruppierung im Sinne von Art. 74 Abs. 1 NDG erfüllen und zum Gegenstand eines Verbots werden können. Die beiden Begriffe erfassen demnach sowohl faktische Personengebilde als auch zivilrechtliche Strukturen, wobei neben blossen Personengemeinschaften auch juristische Personen in Betracht fallen.

b) Anlasstätigkeiten

Das Verbot einer Organisation gemäss Art. 74 NDG setzt die Ausübung gewisser Tätigkeiten voraus, die in Absatz 1 von Art. 74 NDG näher bezeichnet werden. Eine Organisation kann danach Anlass für ein Verbot geben, wenn sie «mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten propagiert, unterstützt oder in anderer Weise fördert». Diese fortan als *Anlasstätigkeiten* bezeichneten Verhaltensweisen lassen sich in drei Elemente unterteilen, nämlich in gewisse *Betätigungsformen* (Propagierung, Unterstützung, in anderer Weise erfolgende Förderung), ihren inhaltlichen und methodischen *Bezugspunkt* (terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten) sowie die *kausale Entfernung* dieser beiden Elemente (Mittelbarkeit/Unmittelbarkeit).

aa) Bezugspunkt: Terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten

(1) Bedeutung im Allgemeinen

Anzufangen ist hier mit dem inhaltlichen und methodischen Bezugspunkt, den die Tätigkeit einer Organisation aufweisen muss, damit sie verboten werden kann. Art. 74 Abs. 1 NDG setzt voraus, dass die zu verbietende Organisation auf «terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten» hin orientiert ist. Was darunter im Einzelnen zu verstehen ist, lässt sich dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 NDG nicht genauer entnehmen. Auch die parlamentarischen Beratungen geben darüber keinen weiteren Aufschluss.[1392] Aussagekräftiger ist der gesetzliche Kontext, in dem sich die Verbotsnorm von Art. 74 NDG bewegt.

1392 Vgl. PAJAROLA/OEHEN/THOMMEN, Kommentar kriminelles Vermögen II, S. 895 Rz. 136a.

So ergibt sich aus Art. 19 Abs. 2 lit. a NDG, dass terroristische Aktivitäten als Bestrebungen zur Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung zu verstehen sind, die durch Begehung oder Androhung von schweren Straftaten oder mit der Verbreitung von Furcht und Schrecken verwirklicht oder begünstigt werden sollen. Dasselbe Begriffsverständnis ergibt sich neuerdings aus Art. 23e Abs. 2 BWIS.[1393] Unter gewalttätig-extremistischen Aktivitäten sind gemäss Art. 19 Abs. 2 lit. e NDG sodann Bestrebungen zu verstehen, die von einer Ablehnung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen getragen sind und deren Protagonisten Gewalttaten verüben, fördern oder befürworten, um ihre Ziele zu erreichen. Diese begriffliche Umschreibung erfolgt bei Art. 19 NDG im Zusammenhang mit behördlichen Melde- und Auskunftspflichten gegenüber dem Nachrichtendienst. Es spricht nichts dagegen, sie als systematisches Auslegungselement im Rahmen des Organisationsverbots gemäss Art. 74 NDG heranzuziehen.

(2) Einzelne Begriffselemente

Unter Berücksichtigung von Art. 19 Abs. 2 lit. a und lit. e NDG weisen terroristische und gewalttätig-extremistische Aktivitäten als Bezugspunkt der Organisationstätigkeit gemäss Art. 74 Abs. 1 NDG demnach drei kennzeichnende Begriffselemente auf:

- Erstens sind sie *inhaltlich* von Demokratiefeindlichkeit getragen. Für gewalttätig-extremistische Aktivitäten folgt das aus der allgemeinen Bedeutung des Extremismusbegriffs[1394] sowie unmittelbar aus Art. 19 Abs. 2 lit. e NDG (Ablehnung der «demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen»). Für terroristische Aktivitäten ergibt sich dies in erster Linie aus Art. 19 Abs. 2 lit. a NDG, wonach es bei der Begehung oder Androhung schwerer Straftaten bzw. bei der Verbreitung von Furcht und Schrecken um die Beeinflussung oder Veränderung der staatlichen Ordnung gehen muss.[1395]
- Zweitens stehen terroristische und gewalttätig-extremistische Aktivitäten im Sinne von Art. 74 Abs. 1 NDG für ein *aktives Vorgehen* (vgl. Art. 19 Abs. 2 lit. a und lit. e NDG: «Bestrebungen»). Die demokratiefeindliche Haltung muss die innere Sphäre ihrer Träger verlassen und mit dem Willen zur Veränderung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen

1393 Vgl. PAJAROLA, Bekämpfung, S. 293 f. Rz. 701; zur Begriffsdefinition zu Recht kritisch SCHMID et al., Activités terroristes, S. 596 f.; anders offenbar ZIMMERLIN, PMT, S. 199.

1394 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.b)cc).

1395 Im Unterschied zum Begriff des Extremismus bezeichnet jener des Terrorismus in erster Linie eine Methode, die regelmässig, aber nicht zwingend von einer demokratiefeindlichen Haltung getragen ist, vgl. oben, 1. Kapitel II.3.a).

nach aussen gekehrt werden. Von vornherein nicht erfasst sind die bloss gedankliche Gutheissung oder ein Austausch von demokratiefeindlichen Ordnungsvorstellungen auf geistiger Ebene, der kein Momentum im Hinblick auf die Beeinträchtigung oder Abschaffung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung entwickelt.

— Das dritte kennzeichnende Merkmal terroristischer und gewalttätig-extremistischer Aktivitäten im Sinne von Art. 74 Abs. 1 (i.V.m. Art. 19 Abs. 2 lit. a und lit. e) NDG betrifft schliesslich einen *methodischen Aspekt* des aktiven Vorgehens gegen Demokratie und Rechtsstaat. Danach müssen terroristische und gewalttätig-extremistische Aktivitäten als Orientierungspunkt der Organisationstätigkeit nach Art. 74 Abs. 1 NDG stets einen Gewaltbezug aufweisen. Bei gewalttätig-extremistischen Aktivitäten ergibt sich dies ohne Weiteres aus dem Gesetzeswortlaut. Aber auch terroristische Aktivitäten im Sinne der Verübung oder Androhung schwerer Straftaten bzw. der Verbreitung von Furcht und Schrecken (vgl. Art. 19 Abs. 2 lit. a NDG) sind kaum denkbar, ohne dass sie in der einen oder anderen Form auf gewaltsamen Mitteln beruhen.

— Legt man bei der Auslegung von Art. 74 Abs. 1 NDG nun den Massstab von Art. 19 Abs. 2 NDG zugrunde, variieren Gewaltnähe und -intensität erheblich. Sie kann von der blossen Befürwortung von Gewalttaten bis zur Begehung schwerer Straftaten reichen (vgl. Art. 19 Abs. 2 lit. a und lit. e NDG). Inwieweit diese Bandbreite für das Verständnis von Art. 74 NDG massgebend ist, ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung. Diese ist vor dem Hintergrund des fast zeitgleich erlassenen BG «Al-Qaïda/IS» zu lesen.[1396] Zwar verwendet das BG «Al-Qaïda/IS» die Begriffe der terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten im Unterschied zu Art. 74 NDG nicht. Weil es sich bei den nach Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» verbotenen Gruppierungen aber zweifellos um terroristische Vereinigungen handelt,[1397] wird aus einer historischen Auslegungsperspektive deutlich, dass unter terroristischen und gewalttätig-extremistischen Aktivitäten als Bezugspunkt der Organisationstätigkeit nach Art. 74 Abs. 1 NDG nur solche Aktivitäten in Frage kommen, die auf die Anwendung *erheblicher* Gewalt gerichtet sind. Das Auslegungsergebnis, das sich unter systematischer Berücksichtigung von Art. 19 Abs. 2 lit. a und lit. e NDG ergibt und darüber hinausreicht, ist nach Massgabe

1396 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.c)bb)(2).

1397 Vgl. ENGLER, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 7 zu Art. 260ter StGB; PAJAROLA, Bekämpfung, S. 163 Rz. 388; BGE 142 IV 175 E. 5.8 S. 191 f.; 133 IV 58 E. 5.3.1 S. 70 f.; Urteil des Bundesgerichts 6B_1132/2016 vom 7. März 2017 E. 6.2; Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8930 ff.

des historischen Auslegungselements einzuschränken. Ausser Betracht fällt im Rahmen von Art. 74 Abs. 1 NDG daher jedenfalls die Propagierung, Unterstützung oder in anderer Weise erfolgende Förderung terroristischer bzw. gewalttätig-extremistischer Aktivitäten, die sich in einer blossen Befürwortung von Gewalttaten erschöpft (vgl. so aber Art. 19 Abs. 2 lit. e NDG in fine) oder die nur auf niederschwellige Gewalt gerichtet ist.

(3) Zwischenfazit

Im Sinne eines Zwischenfazits kann festgehalten werden, dass die Tätigkeiten einer zu verbietenden Organisation gemäss Art. 74 Abs. 1 NDG auf terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten hin ausgerichtet sein müssen. Nach Massgabe von Art. 19 Abs. 2 lit. a und lit. e NDG ist unter terroristischen und gewalttätig-extremistischen Aktivitäten als Orientierungspunkt der Organisationstätigkeit ein aktives, von demokratiefeindlichen Motiven getragenes Vorgehen zu verstehen, das einen Gewaltbezug aufweist. Gewaltnähe und -intensität können dabei grundsätzlich eine grosse Bandbreite einnehmen. Als terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten sind im Rahmen von Art. 74 NDG jedoch nur solche Aktivitäten zu verstehen, die in Verbindung mit erheblicher Gewaltanwendung stehen. Nicht dazu zählen die blosse Befürwortung von Gewalttaten im Sinne von Art. 19 Abs. 2 lit. e NDG und falls die Aktivitäten der Organisation bloss auf die Anwendung geringfügiger Gewalt orientiert sind.

bb) Propagierung, Unterstützung, Förderung oder Entfaltung

(1) Mögliche Betätigungsformen

Damit eine Organisation gestützt auf Art. 74 NDG verboten werden kann, muss sie nicht zwingend selber terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten im soeben dargelegten Sinne entfalten. Nach dem Gesetzeswortlaut genügt es, wenn sie im Hinblick auf terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten gewisse andere Betätigungsformen an den Tag legt. Diese Betätigungsformen werden in Absatz 1 von Art. 74 NDG näher umschrieben. Danach setzt ein Verbot voraus, dass die zu verbietende Organisation terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten im soeben erwähnten Sinne «propagiert, unterstützt oder in anderer Weise fördert». Diese Betätigungsformen sind auslegungsbedürftig.

(2) Propagierung

In den Anwendungsbereich von Art. 74 Abs. 1 NDG fallen zunächst Organisationen, die terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten propagieren. Umgangssprachlich und nach der Rechtsprechung meint propagieren,

aktiv für eine Sache zu werben.[1398] Propaganda kann dabei grundsätzlich in jeder wahrnehmbaren Handlung liegen, mit der andere Menschen für die geäusserten Gedanken gewonnen oder in ihrer Überzeugung gefestigt werden.[1399] In Betracht fällt das Verbot einer Organisation nach Art. 74 Abs. 1 NDG demgemäss, wenn die Organisation aktiv Werbung für terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten im oben erwähnten Sinne betreibt.

(3) Unterstützung

Falls eine Organisation terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten im oben erwähnten Sinne «unterstützt», ist der Anwendungsbereich von Art. 74 Abs. 1 NDG ebenfalls eröffnet. Nach allgemeinem Verständnis bedeutet Unterstützung die Leistung eines Beitrags, damit eine Sache fortschreitet oder eine Person Erfolg hat.[1400] Im Vergleich zur blossen Förderung weist der Begriff der Unterstützung auf einen grösseren, substanzielleren Beitrag hin. Ein ähnliches Begriffsverständnis ergibt sich unter Heranziehung historischer und systematischer Auslegungselemente. So ist Unterstützung im Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» ebenfalls als Leistung eines massgeblichen Beitrags zu verstehen.[1401] Die Unterstützung kann dabei verschiedene Formen annehmen und sowohl personeller wie materieller Natur sein (vgl. auch Art. 74 Abs. 4 NDG und Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS»). Gemäss Art. 74 Abs. 1 NDG kommt das Verbot einer Organisation demnach in Frage, soweit sie massgebliche Beiträge sachlicher oder persönlicher Art zugunsten terroristischer oder gewalttätig-extremistischer Aktivitäten im oben erwähnten Sinne leistet.

1398 Vgl. DUDENREDAKTION, Wörterbuch, Eintrag «propagieren»; vgl. aus der Rechtsprechung BGE 140 IV 102 E. 2.2.2 S. 105; 68 IV 145 E. 2 S. 147; Urteil des Bundesgerichts 6B_948/2016 vom 22. Februar 2017 E. 4.2.2; EICKER, Flug, S. 355; LEU/PARVEX, Verbot, S. 761 f.

1399 Vgl. BGE 140 IV 102 E. 2.2.2 S. 105; 68 IV 145 E. 2 S. 147; EICKER, Flug, S. 355; AHMED/LUBISHTANI, Terrorisme, Rz. 69; PAJAROLA, Bekämpfung, S. 294 Rz. 703 und S. 94 Rz. 221; LEU/PARVEX, Verbot, S. 762; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 53 Rz. 76.

1400 Vgl. DUDENREDAKTION, Wörterbuch, Eintrag «unterstützen».

1401 Vgl. EICKER, Flug, S. 354 ff., m.H. auf Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8934; vgl. auch Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6472 f.; weiter gehend wohl ENGLER, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 13 zu Art. 260ter StGB (blosser Beitrag zur Stärkung stellt bereits Unterstützung dar); ähnlich PAJAROLA/OEHEN/THOMMEN, Kommentar kriminelles Vermögen II, S. 982 f. Rz. 445 ff.; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 53 Rz. 75; JOSITSCH/POULIKAKOS, Lückenfüllung, Rz. 12; Urteil des Bundesgerichts 6B_240/2013 vom 22. November 2013 E. 6.2 (blosse Stärkung des Potentials reicht zur Strafbarkeit aus). Zur Abgrenzung von Unterstützungshandlungen und Propagandaaktionen in der gerichtlichen Praxis vgl. AHMED/LUBISHTANI, Terrorisme, Rz. 59.

(4) Förderung

Ebenfalls in Betracht kommt ein Verbot nach Art. 74 Abs. 1 NDG, wenn terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten «auf andere Weise» gefördert werden. Dem Begriff der Förderung kommt dabei eine ähnliche Bedeutung zu wie jenem der Unterstützung. Auch hier geht es um die Leistung eines Beitrags, der eine Sache tatsächlich begünstigt.[1402] Die Schwelle zur Förderung ist dabei nach herkömmlichem Verständnis rascher überschritten als jene zur Unterstützung. Die Förderung terroristischer oder gewalttätig-extremistischer Aktivitäten «in anderer Weise» stellt im Verhältnis zu den beiden anderen Betätigungsformen der Propagierung und der Unterstützung daher eine Generalklausel dar, die ein sehr weites Spektrum von Tätigkeiten erfasst. Das bestätigt ein vergleichender Blick auf die Auslegung von Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS», der ähnlich formuliert ist.[1403]

(5) Entfaltung

Nach dem Wortlaut kommen für ein Verbot nach Art. 74 NDG Organisationen in Frage, die terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten propagieren, unterstützen oder in anderer Weise fördern. Diese im Gesetz genannten Betätigungsformen betreffen das Vor- und Umfeld terroristischer und gewalttätig-extremistischer Aktivitäten. Nicht ausdrücklich erfasst sind nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 NDG hingegen Organisationen, die selbst terroristische und gewalttätig-extremistische Aktivitäten im oben erwähnten Sinne entfalten.[1404] Wie ein Blick auf die Entstehungsgeschichte von Art. 74 Abs. 1 NDG zeigt, handelt es sich dabei um eine (weitere) Ungenauigkeit des Gesetzgebers: Aus den parlamentarischen Beratungen zu Art. 74 NDG geht nämlich klar hervor, dass der Bundesrat gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG nicht nur solche Organisationen verbieten können soll, die terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten im Sinne einer Unterstützung, Propagierung oder Förderung bloss Vorschub leisten.[1405] Nach Massgabe des historischen Auslegungselements sollen gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG

1402 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.b)bb)(3).

1403 Vgl. EICKER, Flug, S. 353 m.H. auf Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8934; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 54 Rz. 78; AHMED/LUBISHTANI, Terrorisme, Rz. 75 ff.; ENGLER, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 31 zu Art. 260ter StGB; Urteil des Bundesgerichts 6B_948/2016 vom 22. Februar 2017 E. 4.2.1.

1404 Vgl. dazu oben, 6. Kapitel II.2.b)aa).

1405 Vgl. AB N 2015 378 (Votum BR Maurer); N 2015 413 (Votum NR Vischer); N 2015 413 (Votum NR Glanzmann-Hunkeler); N 2015 413 (Votum NR Trede); N 2015 414 (Votum NR Eichenberger-Walther); N 2015 415 (Votum BR Maurer); N 2015 416 (Votum NR Borer); S 2015 631 (Votum SR Kuprecht); S 2015 631 (Votum BR Maurer).

vielmehr auch Organisationen verboten werden können, die aus ihrer Mitte selbst terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten entwickeln.

Eine Beteiligung an solchen Organisationen und ihre Unterstützung dürfte in vielen Fällen bereits nach Art. 260ter StGB untersagt und mit strafrechtlichen Sanktionen bedroht sein.[1406] Dieser Umstand war dem Gesetzgeber allerdings hinlänglich bekannt.[1407] Überschneidungen zwischen dem Organisationsverbot nach Art. 74 NDG und Bestimmungen des Strafgesetzbuches nahm er damit in Kauf. Im Rahmen der Auslegung können diese Überschneidungen folglich nicht dazu führen, dass der Anwendungsbereich von Art. 74 NDG auf Organisationen beschränkt bleibt, die sich bloss im Vor- oder Umfeld terroristischer und gewalttätig-extremistischer Aktivitäten bewegen.

Einer Auslegung von Art. 74 Abs. 1 NDG, die gestützt auf die Entstehungsgeschichte der Norm über den Wortlaut hinausgeht und Organisationen erfasst, die selber terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten entfalten, steht auch das Bestimmtheitserfordernis (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) nicht grundsätzlich entgegen. Wenn nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 NDG nämlich Organisationen verboten werden können, die terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten bloss propagieren, unterstützen oder in anderer Weise fördern, müssen die Normadressaten im Sinne eines ‹argumentum a fortiori› grundsätzlich damit rechnen, dass ein Verbot erst recht auch Organisationen betreffen kann, die terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten an den Tag legen. Als Verbotsobjekte fallen im Rahmen von Art. 74 NDG daher grundsätzlich auch Organisationen in Betracht, die selber terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten entfalten.

cc) Mittelbarkeit/Unmittelbarkeit

(1) Kausale Entfernungsangabe

Eine Organisation kann «mittelbar oder unmittelbar» terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten propagieren, unterstützen oder in anderer Weise fördern. Nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 NDG kommt in beiden Fällen ein Verbot in Frage. Im allgemeinen Sprachgebrauch dient das Begriffspaar mittelbar-unmittelbar der Angabe relativer Entfernungen in räumlicher, zeitlicher oder kausaler Hinsicht.[1408] Die zeitliche oder räumliche Bedeutungsdimension des Begriffspaars erzeugt im Zusammenhang von Art. 74 NDG jedoch nicht viel Sinn. Daher steht hier ein Verständnis im

1406 Vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6471 ff. und S. 6511; PAJAROLA, Bekämpfung, S. 164 Rz. 391; BGE 142 IV 175 E. 5.8 S. 191 f.; 131 II 235 E. 2.12 S. 241; Urteil des Bundesgerichts 6B_120/2021 vom 11. April 2022 E. 6.2.2.

1407 Vgl. Europarat-Uek, S. 6511; Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8928.

1408 Vgl. DUDENREDAKTION, Wörterbuch, Eintrag «unmittelbar».

Vordergrund, nach dem das Begriffspaar mittelbar-unmittelbar als kausale Entfernungsangabe aufzufassen ist.[1409]

(2) *Unmittelbare Anlasstätigkeiten*

Der Verbotstatbestand von Art. 74 Abs. 1 NDG erfasst zum einen Organisationen, deren konkrete Betätigung einen engen kausalen Konnex zu terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten im oben erwähnten Sinne aufweist. Stets gegeben ist ein solcher Zusammenhang, wenn eine Organisation selber terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten entfaltet. Bei den übrigen, vom Gesetz in Art. 74 Abs. 1 NDG ausdrücklich genannten Betätigungsformen («propagiert, unterstützt oder in anderer Weise fördert») ist auf die Länge der Kausalkette abzustellen. Von einer unmittelbaren Unterstützung gewalttätig-extremistischer Aktivitäten ist etwa auszugehen, wenn eine von der Organisation ausgehende Handlung ohne weitere Zwischenschritte die Verübung einer extremistisch motivierten Gewalttat durch Dritte ermöglicht.

(3) *Mittelbare Anlasstätigkeiten*

In den Anwendungsbereich von Art. 74 Abs. 1 NDG fallen nach dem Wortlaut sodann auch Organisationen, deren Betätigung bloss mittelbar im Zusammenhang mit terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten steht. Ein solcher mittelbarer Zusammenhang liegt vor, wenn ausgehend von der Tätigkeit der Organisation noch mehrere Zwischenschritte erforderlich sind, bevor von terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten im oben erwähnten Sinne die Rede sein kann. Um eine mittelbare Unterstützung gewalttätig-extremistischer Aktivitäten handelt es sich danach zum Beispiel, wenn eine der Organisation zurechenbare Handlung zwar in massgeblicher Weise, aber nicht ohne das weitere, erhebliche Zutun von Dritten einen Beitrag zur Verübung einer extremistisch motivierten Gewalttat leistet.

(4) *Zwischenfazit*

Mit der Verwendung des Begriffspaars mittelbar-unmittelbar bezieht sich Art. 74 Abs. 1 NDG auf die kausale Entfernung, welche die Tätigkeit einer Organisation zu terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten aufweisen muss, damit sie verboten werden kann. In den Anwendungsbereich der Verbotsbestimmung fallen nach dem Gesetzgeber sowohl Organisationen,

---

1409 Ähnlich Stähli, Verbot, S. 211 Rz. 503; im Ergebnis vergleichbar, jedoch mit wenig schlüssigen Beispielen PAJAROLA, Bekämpfung, S. 295 Rz. 704. Ein weitgehend deckungsgleiches Begriffsverständnis gelangt im Zusammenhang mit dem Straftatbestand der kriminellen Organisation nach Art. 260ter StGB zur Anwendung; vgl. PAJAROLA/OEHEN/THOMMEN, Kommentar kriminelles Vermögen II, S. 972 f. Rz. 408 ff.; TRECHSEL/VEST, Praxiskommentar StGB, N. 9 zu Art. 260ter StGB.

deren Betätigung in einem engen kausalen Konnex zu terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten steht, als auch solche Zusammenschlüsse, die derartige Aktivitäten lediglich über mehrere Zwischenschritte propagieren, unterstützen oder in anderer Weise fördern.

c) Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit

aa) Elemente der Bedrohung

Der Tatbestand von Art. 74 NDG setzt für ein Verbot weiter voraus, dass eine Organisation durch die Entfaltung, Propagierung, Unterstützung oder in anderer Weise erfolgende Förderung von terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten «die innere oder äussere Sicherheit konkret bedroht» (Art. 74 Abs. 1 NDG). Die in Absatz 1 von Art. 74 NDG aufgeführten Anlasstätigkeiten müssen mithin in einer konkreten Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit münden. Dabei sind drei Elemente auseinanderzuhalten, nämlich die bedrohten Rechtsgüter (innere oder äussere Sicherheit), die Art der Bedrohung (konkrete Gefahr) sowie das Erfordernis einer kausalen Beziehung zwischen der Anlasstätigkeit einerseits und dieser Bedrohung andererseits.

bb) Innere oder äussere Sicherheit

Das Verbot einer Organisation gestützt auf Art. 74 NDG setzt eine konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit voraus. Was unter dem Begriff der inneren oder äusseren Sicherheit im Sinne dieser Bestimmung zu verstehen ist, definiert das Nachrichtendienstgesetz nicht.[1410] Neben dem grammatikalischen geben dazu auch die weiteren Auslegungselemente keine entscheidenden Hinweise. Bereits dargelegt wurde hingegen die Wortbedeutung des Sicherheitsbegriffs im Allgemeinen. Im Kern meint Sicherheit demnach die Abwesenheit von Gefahr. Der Begriff bedarf aber insofern der Konkretisierung, als er für sich allein keine Aussagen darüber trifft, auf welche Rechtsgüter und Wirklichkeitsausschnitte er bezogen ist.[1411]

Im Rahmen von Art. 74 Abs. 1 NDG erfolgt diese Konkretisierung, indem präzisiert wird, dass die *innere oder äussere* Sicherheit betroffen sein muss. Diese Begrifflichkeit kommt in ähnlicher Weise auch in der Verfassung vor (vgl. Art. 57 Abs. 2; Art. 173 Abs. 1 lit. a und lit. b; Art. 185 Abs. 1 und Abs. 2 BV)[1412] und lässt im Wesentlichen zwei Lesarten zu: Einerseits dient der Begriff dazu,

1410 Das gilt ebenso für die weiteren Vorkommen des Begriffs in Verfassung und Gesetz; vgl. TSCHANNEN, Normenarchitektur, S. 17 Rz. 3.

1411 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.b)aa).

1412 Vgl. TSCHANNEN, Normenarchitektur, S. 18 Rz. 5; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 20 zu Art. 57 BV; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 11 Vorbem. zur Sicherheitsverfassung.

nach Gefahrenquellen im In- und Ausland zu differenzieren, was in erster Linie kompetenzrechtliche Gründe hat.[1413] Andererseits wird der Begriff der inneren oder äusseren Sicherheit im Zusammenhang mit qualifizierten Störungslagen verwendet, die eine gewisse staatspolitische Tragweite aufweisen.[1414] Das lässt sich mitunter auch daran festmachen, dass die verfassungsmässigen Notrechtskompetenzen von Bundesrat und Bundesversammlung insbesondere dann einsetzen, wenn die innere oder äussere Sicherheit auf dem Spiel steht (vgl. Art. 173 Abs. 1 lit. a–c und Art. 185 Abs. 3 BV).[1415] Nach diesem Verständnis verweist der Begriff der inneren oder äusseren Sicherheit auf den Schutz zentraler Rechtsgüter wie die grundlegenden Aspekte des friedlichen Zusammenlebens, die Funktionsfähigkeit wichtiger staatlicher Institutionen sowie die Verhinderung elementarer Gefährdungen der Gesellschaft und der Einzelnen.[1416] Ebenfalls zu den zentralen Rechtsgütern, die in den Bereich der inneren und äusseren Sicherheit fallen, wird die staatliche Unabhängigkeit gezählt sowie die Fähigkeit, die staatlichen Grenzen und die verfassungsmässige Ordnung zu verteidigen.[1417]

Im Rahmen von Art. 74 Abs. 1 NDG ist von diesem letzteren Begriffsverständnis auszugehen und nicht von der kompetenzrechtlich motivierten Unterscheidung zwischen inländischen und ausländischen Gefahrenquellen.[1418] Aus den Tätigkeiten einer Organisation muss demnach eine Gefahr für elementare Rechtsgüter resultieren, damit sie gestützt auf Art. 74 Abs. 1 NDG verboten werden kann. Soweit das Störungspotential bloss Rechtsgüter von untergeordneter Bedeutung betrifft, kommt ein Organisationsverbot gemäss dieser Bestimmung nicht in Frage. Da der Begriff der inneren und äusseren Sicherheit ausserdem auf Gefahren von einer gewissen staatspolitischen Tragweite zugeschnitten ist, müssen mehr als bloss leichte und vorübergehende Beeinträchtigungen dieser Rechtsgüter drohen. Andernfalls dürfte zwar

1413 Vgl. TSCHANNEN, Normenarchitektur, S. 18 Rz. 5; DIGGELMANN/ALTWICKER, Basler Kommentar BV, N. 20 zu Art. 57 BV; ähnlich SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 57 BV; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 87 f. Rz. 33, und oben, 2. Kapitel IV.2.b)aa).

1414 So jedenfalls für den Begriff der inneren Sicherheit TSCHANNEN, Normenarchitektur, S. 18 Rz. 4; MOECKLI, Sicherheitsverfassung, S. 2261 Rz. 4; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 9 Vorbem. zur Sicherheitsverfassung; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 4 zu Art. 57 BV.

1415 Vgl. dazu auch oben, 4. Kapitel II.2.e).

1416 Vgl. SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 86 Rz. 31; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 4 zu Art. 57 BV; SCHWEIZER/MOHLER, St. Galler Kommentar BV, N. 9 zu Art. 57 BV; ähnlich TSCHANNEN, Normenarchitektur, S. 18 Rz. 4.

1417 Vgl. SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 86 Rz. 30; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 4 zu Art. 57 BV; SAXER, St. Galler Kommentar BV, N. 19 zu Art. 185 BV.

1418 Im Ergebnis ähnlich STÄHLI, Verbot, S. 211 Rz. 505 f.

regelmässig die öffentliche Sicherheit, nicht aber die enger zu verstehende innere oder äussere Sicherheit im Sinne von Art. 74 Abs. 1 NDG betroffen sein. Organisationen, die mit ihren Betätigungen keinen Anlass zu erheblichen oder dauernden Beeinträchtigungen elementarer Rechtsgüter geben, sind vom Anwendungsbereich von Art. 74 NDG demnach nicht erfasst.

cc) Konkrete Bedrohung

Aus Art. 74 Abs. 1 NDG ergibt sich weiter, dass die innere oder äussere Sicherheit «konkret bedroht» sein muss, damit ein Organisationsverbot zulässig ist. Der Begriff der Bedrohung steht dabei für nichts anderes als eine Gefahr, die auf menschliches Verhalten zurückgeht und vom Willen oder jedenfalls der Inkaufnahme einer Schädigung von Rechtsgütern getragen ist. Er dient der Abgrenzung von technischen und natürlichen Gefahren,[1419] ohne im Übrigen massgeblich vom herkömmlichen Gefahrenbegriff abzuweichen.[1420]

Die Bedrohung für die innere oder äussere Sicherheit muss nach Art. 74 Abs. 1 NDG konkreter Natur sein. Eine abstrakte Gefahrenlage reicht für ein Organisationsverbot demnach nicht aus. Die Unterscheidung zwischen konkreten und abstrakten Gefahren wurde weiter vorne bereits erörtert.[1421] Um eine konkrete Gefahr handelt es sich, wenn eine tatsächlich vorliegende Sachlage bei ungehindertem Ablauf des zu erwartenden Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führt.[1422] Von einer abstrakten Gefahr ist die Rede, wenn sich aus einer Sachlage erfahrungsgemäss in einer Grosszahl der Fälle eine konkrete Gefahr entwickelt, ohne dass das in jedem Einzelfall auch tatsächlich zutreffen muss.[1423]

Für Art. 74 Abs. 1 NDG bedeutet das Erfordernis einer konkreten Bedrohung, dass es mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zur Verletzung hochwertiger Schutzgüter kommen muss, wenn die spezifisch in Frage stehende Organisation nicht verboten wird.[1424] Die Bedrohung darf nicht bloss aus hypothetischen Gefahrenüberlegungen resultieren, sondern muss an den tatsächlichen Gegebenheiten des Einzelfalls anknüpfen. Im Rahmen von Art. 74 Abs. 1 NDG wäre es daher unzulässig, auf Erfahrungen mit anderen, vergleichbaren Organisation abzustellen und deren Schädigungspotential

1419 Vgl. Botschaft NDG, S. 2139.

1420 Vgl. dazu oben, 4. Kapitel V.4.b)bb)(1).

1421 Vgl. oben, 4. Kapitel V.4.b)bb)(2).

1422 Vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 110 f.; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 83 Rz. 26, und oben, 4. Kapitel V.4.b)bb)(2).

1423 Vgl. REINHARD, Polizeirecht, S. 111; SCHWEIZER/SUTTER/WIDMER, Grundbegriffe, S. 83 f. Rz. 27, und oben, 4. Kapitel V.4.b)bb)(2).

1424 Ähnlich PAJAROLA, Bekämpfung, S. 295 Rz. 705.

heranzuziehen, um eine Organisation zu verbieten, für die im Einzelnen gar nicht nachgewiesen ist, dass sie tatsächlich eine Bedrohung für die innere oder äussere Sicherheit darstellt.

dd) Kausalität

Schliesslich macht der Gesetzeswortlaut von Art. 74 Abs. 1 NDG deutlich, dass die konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit in einem kausalen Zusammenhang mit den Anlasstätigkeiten im Sinne von Art. 74 Abs. 1 NDG stehen muss. Eine Organisation kann nur verboten werden, wenn sie mittelbar oder unmittelbar terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten propagiert, unterstützt oder in anderer Weise fördert «und *damit* [Hervorh. d. Verf.] die innere oder äussere Sicherheit konkret bedroht.» Der Tatbestand von Art. 74 Abs. 1 NDG ist demnach unanwendbar, wenn die Gefahrenlage nicht durch eine Anlasstätigkeit gemäss dieser Bestimmung verursacht wurde, sondern durch ein anderes Verhalten der Organisation oder das Verhalten Dritter.

d) Beschluss der UNO und Konsultation der SiK

Neben den in Art. 74 Abs. 1 NDG genannten Voraussetzungen (Verbotsobjekt, Anlasstätigkeit, konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit) müssen für ein Organisationverbot schliesslich auch die Bedingungen von Art. 74 Abs. 2 NDG erfüllt sein. Danach stützt sich ein Verbot auf einen die Organisation oder Gruppierung betreffenden Verbots- oder Sanktionsbeschluss der UNO. Der Bundesrat hat ausserdem die für die Sicherheitspolitik zuständigen Kommissionen zu konsultieren.

aa) Beschluss der UNO

Gemäss Art. 74 Abs. 2 NDG muss sich ein Organisationsverbot auf einen die Organisation oder Gruppierung betreffenden Verbots- oder Sanktionsbeschluss der UNO stützen. Die Bestimmung wurde in diesem Punkt per 1. Juli 2021 revidiert. In ihrer ursprünglichen Fassung sah sie vor, dass sich ein Verbot «auf einen entsprechenden Beschluss der Vereinten Nationen oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa [stützt]».[1425] Dies wurde dahingehend interpretiert, dass der fragliche Beschluss der UNO oder OSZE ausdrücklich ein Verbot der betreffenden Organisation zum Gegenstand haben müsse.[1426] Grundsätzlich sprechen aber weder UNO noch OSZE Organisationsverbote aus. Daher wurde geltend gemacht, dass Art. 74 NDG in

1425 Vgl. AS 2017 4127.

1426 Vgl. in diesem Sinne BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 4; MOECKLI, Sicherheitsverfassung, S. 2279 Rz. 47; STÄHLI, Verbot, S. 252 f. Rz. 607 ff.; Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6489 f.

der ursprünglich verabschiedeten Fassung gar nie zur Anwendung gelangen und ein Papiertiger bleiben werde.[1427] Aus diesem Grund wurde Art. 74 Abs. 2 NDG bereits kurz nach seinem Inkrafttreten einer Anpassung unterzogen.[1428]

Die seit 1. Juli 2021 geltende Fassung von Art. 74 Abs. 2 NDG knüpft ein Organisationsverbot an die Bedingung, dass ein dafür zuständiges, massgebliches Gremium der UNO die Staatengemeinschaft verpflichtet, Massnahmen gegen eine bestimmte Organisation zu ergreifen. Diese Massnahmen können namentlich aus Sanktionen bestehen oder von den Staaten gesetzgeberische Schritte gegen die betreffende Organisation verlangen.[1429] Als massgebliches Gremium im Sinne von Art. 74 Abs. 2 NDG kommt dabei insbesondere der UN-Sicherheitsrat in Frage, dem gestützt auf Art. 41 UNC die Kompetenz zum Erlass von Sanktionen zusteht. Greift der UN-Sicherheitsrat gestützt auf Art. 41 UNC zu Massnahmen gegen nichtstaatliche Akteure, umfassen diese regelmässig Reisesperren, (Rüstungs-)Güterembargos sowie Finanzsanktionen in der Form einer Blockierung von Vermögenswerten.[1430] Den Anforderungen

1427 Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 4; MOECKLI, Sicherheitsverfassung, S. 2279 Rz. 47; STÄHLI, Verbot, S. 252 Rz. 607.

1428 Vgl. zum Ganzen auch oben, 6. Kapitel II.1.c)cc). Nach hier vertretener Auffassung setzte Art. 74 Abs. 2 NDG schon in der ursprünglichen Fassung keinen ausdrücklichen Verbotsbeschluss voraus. Entstehungsgeschichtlich ist zu beachten, dass das Organisationsverbot unter dem Eindruck des kurz zuvor erlassenen, dringlich erklärten BG «Al-Qaïda/IS» Eingang in das Nachrichtendienstgesetz fand (vgl. oben, 6. Kapitel II.1.c)bb)(2)). Das BG «Al-Qaïda/IS» statuiert ein Verbot von «Al-Qaïda» und des «Islamischen Staats» (vgl. Art. 1 BG «Al-Qaïda/IS»), ohne dass vonseiten des UN-Sicherheitsrats ein derartiges Verbot verlangt wäre. Das Sanktionsregime des UN-Sicherheitsrats gegen «Al-Qaïda» und den «Islamischen Staat» umfasst in erster Linie ein Verbot der Lieferung von Rüstungsgütern, die Sperrung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen sowie ein Verbot der Ein- und Durchreise. Diese Massnahmen richten sich gegen Personen und Organisationen, die auf einer periodisch aktualisierten Liste konkret bezeichnet sind (vgl. HOFER, Individualsanktionen, S. 19 ff., insbes. S. 21 und S. 125 f.; BEUREN, Sanktionsregime, S. 35 ff. Innerstaatlich wird das UN-Sanktionsregime gegen «Al-Qaïda» und den «Islamischen Staat» mittels einer Verordnung des Bundesrats umgesetzt, die sich auf Art. 2 EmbG stützt [vgl. Verordnung vom 2. Oktober 2000 über Massnahmen gegenüber Personen und Organisationen mit Verbindungen zu Usama bin Laden, der Gruppierung «Al-Qaïda» oder den Taliban; SR 946.203]). Vom Gesetzgeber war Art. 74 NDG die Rolle zugedacht, künftig als Grundlage für mit dem BG «Al-Qaïda/IS» vergleichbare Organisationsverbote zu dienen (vgl. oben, 6. Kapitel II.1.c)bb)(2) f., und die Hinweise in Fn. 1405). Angesichts dessen ist nicht anzunehmen, dass Art. 74 Abs. 2 NDG in der ursprünglichen Fassung einen ausdrücklichen Verbotsbeschluss des UN-Sicherheitsrats voraussetzte, währenddem das BG «Al-Qaïda/IS» gerade keine solche Abstützung vorweisen konnte. Das historische Auslegungselement sprach somit gegen das Erfordernis eines ausdrücklichen Verbotsbeschlusses durch den UN-Sicherheitsrat, womit sich eine Anpassung von Art. 74 Abs. 2 NDG entgegen dem Standpunkt des BJ (vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 4) diesbezüglich erübrigt hätte (a.M. offenbar STÄHLI, Verbot, S. 251 f. Rz. 605 ff.).

1429 Vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6490.

1430 Für einen Überblick zu bislang ergriffenen Sanktionsformen vgl. GOWLAND-DEBBAS, Sanctions Regime, S. 6 ff.; umfassend dazu sodann BIRKHÄUSER, Sanktionen, S. 25 ff.

an einen Beschluss der UNO im Sinne von Art. 74 Abs. 2 NDG ist demnach Genüge getan, wenn eine konkret bezeichnete Organisation gestützt auf Art. 41 UNC mit derartigen Massnahmen des UN-Sicherheitsrats belegt wird. Um ein ausdrückliches Verbot muss es sich dabei nicht handeln.[1431]

bb) Konsultation der Sicherheitspolitischen Kommissionen

Neben einem Beschluss der Vereinten Nationen verlangt Art. 74 Abs. 2 NDG eine Konsultation der für Sicherheitspolitik zuständigen Kommissionen durch den Bundesrat. Bei den Sicherheitspolitischen Kommissionen handelt es sich um ständige Kommissionen von National- und Ständerat gemäss Art. 42 Abs. 1 ParlG (vgl. Art. 10 Ziff. 1 GRN; Art. 7 Abs. 1 Ziff. 7 GRS).

Aus den parlamentarischen Beratungen ergibt sich, dass der Gesetzgeber mit Art. 74 Abs. 2 NDG eine Konsultation in Anlehnung an Art. 152 Abs. 3 ParlG im Auge hatte.[1432] Demnach muss der Bundesrat die Sicherheitspolitischen Kommissionen mit ausreichend zeitlichem Vorlauf über ein geplantes Organisationsverbot und die wesentlichen Gründe dafür informieren. Den Sicherheitspolitischen Kommissionen ist Gelegenheit einzuräumen, sich zur geplanten Massnahme eine Meinung zu bilden und gegenüber dem Bundesrat eine Stellungnahme abzugeben.[1433] Der Bundesrat hat alsdann in Würdigung dieser Stellungnahme über ein Verbot zu entscheiden. Den Sicherheitspolitischen Kommissionen kommt dabei aber weder ein Weisungs- noch ein Mitentscheidungsrecht zu.[1434] Zudem kann sich der Bundesrat in dringlichen Fällen darauf beschränken, die Präsidentin oder den Präsidenten der Kommissionen zu konsultieren (vgl. Art. 152 Abs. 4 ParlG).

Nach dem Gesagten stellt die Konsultation der Sicherheitspolitischen Kommissionen gemäss Art. 74 Abs. 2 NDG in erster Linie ein formelles Erfordernis dar. Die Zustimmung der Kommissionen bildet keine materielle Voraussetzung für den Erlass eines Organisationsverbots. Der Ermessensspielraum des Bundesrats im Rahmen der gesetzlichen Voraussetzungen von Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG bleibt von der Konsultationspflicht mithin unberührt.[1435]

1431 Vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6489 f.; ähnlich PAJAROLA, Bekämpfung, S. 295 f. Rz. 706.

1432 Vgl. AB N 2015 414 (Votum Eichenberger); N 2015 417 (Schriftliche Begründung Antrag Eichenberger). Zu Art. 152 Abs. 3 ParlG allgemein vgl. TRIPET CORDIER, Kommentar ParlG, N. 26 ff. zu Art. 152 ParlG.

1433 Vgl. TRIPET CORDIER, Kommentar ParlG, N. 32 ff. zu Art. 152 ParlG.

1434 Vgl. TRIPET CORDIER, Kommentar ParlG, N. 31 zu Art. 152 ParlG; vgl. auch SÄGESSER, Kommentar RVOG, N. 39 ff. zu Art. 7b RVOG.

1435 Gleichwohl kritisch zur Konsultation der Sicherheitspolitischen Kommissionen STÄHLI, Verbot, S. 215 Rz. 517.

e) Verfassungskonformität

aa) Auslegungsergebnis

In den vorstehenden Abschnitten wurden die Voraussetzungen für ein Organisationsverbot gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG erörtert und ausgelegt. Das Gesetz verlangt wie gezeigt ein Verbotsobjekt (Organisation oder Gruppierung), das bestimmte Anlasstätigkeiten entfaltet und damit eine konkrete Gefahrenlage für die innere oder äussere Sicherheit herbeiführt. Ein Verbot setzt sodann einen Beschluss der UNO voraus und bedarf der vorgängigen Konsultation der Sicherheitspolitischen Kommissionen. Diese Auslegung von Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG ist im Folgenden auf seine Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Verfassungsrecht zu überprüfen. Zu untersuchen ist zunächst, ob der Erlass von Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG kompetenzgerecht durch den Bundesgesetzgeber erfolgte. Der Schwerpunkt liegt alsdann auf der Prüfung, ob die Absätze 1 und 2 von Art. 74 NDG den Vorgaben von Art. 36 BV entsprechen.

bb) Kompetenzordnung

Die föderale Zuständigkeitsordnung ist unter anderem von einem Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes und der subsidiären Generalkompetenz der Kantone geprägt (vgl. Art. 3 und Art. 42 Abs. 1 BV). Damit der Bund in einem bestimmten Bereich gesetzgeberisch tätig werden darf, muss ihm die Bundesverfassung eine entsprechende Kompetenz zuweisen.[1436]

Wie sich aus seiner Entstehungsgeschichte und seiner systematischen Stellung im Nachrichtendienstgesetz ergibt, ist das Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG in erster Linie als sicherheits- und nicht als strafrechtliche Bestimmung zu verstehen.[1437] Im Bereich des Sicherheitsrechts trägt der Bund die Verantwortung für seine eigene Sicherheit sowie – im Sinne einer Letztverantwortung – für jene der Eidgenossenschaft als Gesamtes. Zuständigkeit kann der Bund sodann auch im Bereich des Staatsschutzes für sich beanspruchen. Er ist ausserdem gehalten, die Kantone bei der Wahrung der inneren Sicherheit zu unterstützen, soweit diese Aufgabe ihre Kräfte übersteigt.[1438]

Das Organisationsverbot gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG setzt namentlich eine Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit sowie einen die Organisation betreffenden Beschluss der UNO voraus. Im Rahmen von Art. 74 Abs. 1 NDG umfasst der Begriff der inneren oder äusseren Sicherheit

1436 Vgl. oben, 2. Kapitel IV.1.

1437 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.c)bb)(3).

1438 Vgl. oben, 2. Kapitel IV.2.b)aa).

den Schutz zentraler Rechtsgüter, wozu unter anderem die Funktionsfähigkeit wichtiger staatlicher Institutionen sowie die Verhinderung elementarer Gefährdungen von Gesellschaft und einzelnen Personen zählen.[1439] Das Erfordernis eines Beschlusses durch die UNO deutet weiter darauf hin, dass ein Verbot nach Art. 74 NDG nur in Frage kommt, wenn die von der betroffenen Organisation ausgehende Bedrohung internationale Bezüge aufweist. Unter diesem Blickwinkel kann sich der Bund für den Erlass von Art. 74 NDG auf seine Regelungskompetenz im Bereich seiner eigenen Sicherheit und der Eidgenossenschaft als Ganzes berufen. Ausserdem deutet die Stossrichtung von Art. 74 NDG insgesamt darauf hin, dass die Bestimmung als Grundlage für ein Verbot von Organisationen dienen soll, deren Zurückbindung die Möglichkeiten der einzelnen Kantone übersteigt. Dies kann gemäss Art. 52 i.V.m. Art. 57 BV eine Unterstützungspflicht des Bundes auslösen. Bei dieser Ausgangslage erweist sich Art. 74 NDG als kompetenzgerecht erlassene Norm.

cc) Gesetzliche Grundlage

(1) Anforderungen an die gesetzliche Grundlage

Ein Organisationsverbot gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG greift in Grundrechte ein. Aufgrund des umfassenden Katalogs von Sicherungsmassnahmen, die an ein Organisationsverbot gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG anknüpfen und ihrerseits mit Beschränkungen von Freiheitsgarantien verbunden sind,[1440] handelt es sich bei einem Organisationsverbot um eine schwerwiegende Grundrechtseinschränkung. Daher muss die gesetzliche Grundlage den entsprechenden Anforderungen von Art. 36 Abs. 1 BV genügen. Neben einem Gesetz im formellen Sinne verlangt Art. 36 Abs. 1 BV für schwerwiegende Einschränkungen von Grundrechten, dass die Eingriffsnorm alle wesentlichen Punkte klar und unzweideutig regelt.[1441] In Bezug auf die Normstufe bieten Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG dabei keine Probleme. Beim Nachrichtendienstgesetz handelt es sich um einen formell-gesetzlichen Erlass, der Grundlage für schwerwiegende Freiheitsbeschränkungen bilden kann. Näher zu prüfen ist, ob die Voraussetzungen gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG dem Bestimmtheitserfordernis genügen, das sich aus Art. 36 Abs. 1 BV ergibt.

(2) Verbotsobjekt

Art. 36 Abs. 1 BV macht Vorgaben an die Bestimmtheit des Organisationsbegriffs und somit auch im Hinblick auf die zulässigen Verbotsobjekte. Demnach

1439 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.c).

1440 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.d).

1441 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.a).

dürfen nur genügend abgrenzbare Organisationen verboten werden, die über deutliche Konturen verfügen sowie klar identifizierbar sind.[1442] Nach Massgabe von Art. 36 Abs. 1 BV müssen die von Art. 74 Abs. 1 NDG erfassten Zusammenschlüsse über organisatorische Mindeststrukturen und eine hinreichend klare Zweckverfolgung verfügen, die den zu verbietenden Zusammenschluss erkennbar und als Verbotsobjekt fassbar machen. Vergleichbare Ansprüche an die zulässigen Verbotsobjekte ergeben sich unter dem Gesichtswinkel der Eignung als Teilgehalt der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV).[1443]

Als mögliche Verbotsobjekte bezeichnet Art. 74 Abs. 1 NDG Organisationen und Gruppierungen. Der Begriff der Organisation bezeichnet dabei ein soziales Gefüge, das aus mehreren Personen besteht, über gewisse Strukturen verfügt sowie auf ein bestimmtes Ziel und eine gewisse Dauer angelegt ist. Gruppierungen sind demgegenüber tendenziell kleinere Gebilde und weisen einen geringeren Organisationsgrad sowie eine weniger differenzierte Funktionsteilung auf.[1444] Nach Massgabe von Art. 36 Abs. 1 BV fallen Gruppierungen im herkömmlichen Wortsinn, die über lose Strukturen verfügen und sich als soziale Gebilde nicht klar fassen lassen, als Verbotsobjekte ausser Betracht. Im Unterschied zu Organisationen, die über stabile Strukturen und einen Organisationsgrad verfügen, der sie hinreichend abgrenzbar macht, stellen Gruppierungen unter Berücksichtigung des Bestimmtheitserfordernisses nach Art. 36 Abs. 1 BV kein zulässiges Verbotsobjekt dar.[1445] Der Einbezug von Gruppierungen in den Anwendungsbereich von Art. 74 Abs. 1 NDG widerspricht daher den Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV. Als zulässige Verbotsobjekte gemäss Art. 74 Abs. 1 NDG sind deshalb allein Organisationen zu betrachten, die klar identifiziert werden können, nicht aber Gruppierungen, die keine oder nur schwer greifbare Strukturen aufweisen.[1446] Im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung ist die Anwendung von Art. 74 Abs. 1 NDG daher entgegen dem Wortlaut auf Organisationen zu beschränken.

(3) Anlassverhalten

Unter dem Blickwinkel des Bestimmtheitserfordernisses gemäss Art. 36 Abs. 1 BV hat eine Verbotsnorm das für ein Verbot Anlass gebende Verhalten

1442 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.c)bb)(1) (gesetzliche Grundlage für das Grundverbot) und 4. Kapitel III.1.c)bb)(2) (gesetzliche Grundlage für Sicherungsmassnahmen).

1443 Vgl. oben, 4. Kapitel V.2.b)bb)(1).

1444 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.a).

1445 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.c)bb)(1) (gesetzliche Grundlage für das Grundverbot) und 4. Kapitel III.1.c)bb)(2) (gesetzliche Grundlage für Sicherungsmassnahmen).

1446 In diesem Sinne auch LUBISTHANI, Punissabilité.

(Anlassverhalten) so präzise zu definieren, dass die betroffene Organisation und ihre Mitglieder hinreichend klar erkennen können, welche Tätigkeiten zu einem Verbot führen können. Dabei hat der Gesetzgeber entweder die konkreten Verhaltensweisen zu bezeichnen oder die Rechtsgüter zu bestimmen, bei deren Gefährdung oder Verletzung ein Organisationsverbot ergehen kann. Denkbar ist auch eine Kombination von beidem. Weiter hat der Gesetzgeber grundsätzlich die Kriterien zu definieren, nach denen das Anlassverhalten einer Organisation zugerechnet werden kann.[1447]

Art. 74 Abs. 1 NDG sieht ein sehr breites Spektrum von Tätigkeiten vor, die zu einem Organisationsverbot Anlass geben können. Die entsprechenden Verhaltensweisen werden mit zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffen umrissen. Unter Berücksichtigung von Art. 19 NDG als Element einer systematischen Auslegung kann das Anlassverhalten zwar konkretisiert werden. Zudem schränkt eine historische Auslegungsperspektive den Anwendungsbereich von Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG in Bezug auf die Intensität und die Gewaltnähe des Anlassverhaltens ein.[1448] Gleichwohl verbleibt eine grosse Bandbreite von Tätigkeiten, die einen Verbotsgrund setzen können. Das mögliche Anlassverhalten reicht von der Verübung schwerer, von einem demokratiefeindlichen Impetus getragener Straftaten durch die Organisation selbst (Entfaltung terroristischer Aktivitäten [Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 2 lit. a NDG]) bis zur bloss verbalen Stimmungsmache zwecks Förderung von extremistischen Gewaltakten durch organisationsfremde Dritte (mittelbare Propagierung gewalttätig-extremistischer Aktivitäten [Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 2 lit. e NDG]).[1449]

Insbesondere die möglichen Betätigungsformen der Unterstützung und in anderer Weise erfolgenden Förderung sind sehr offen formuliert. Sie erfassen nahezu jedes denkbare Verhalten, was die Grenzen des Anwendungsbereichs von Art. 74 NDG in diesem Punkt sowohl für Normadressaten als auch die rechtsanwendenden Behörden schwer erkennbar macht. Verschärft wird diese Problematik, indem der Tatbestand von Art. 74 Abs. 1 NDG auch Tätigkeiten erfasst, die in einiger kausaler Distanz zu terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten vonstattengehen und diese bloss mittelbar begünstigen. Das hat zur Folge, dass mehr oder weniger beliebige Tätigkeiten den Anwendungsbereich von Art. 74 Abs. 1 NDG eröffnen können. Das sehr unbestimmt gehaltene Anlassverhalten wird in Art. 74 Abs. 1 NDG zwar rechtsgutsorientiert mit dem Erfordernis verknüpft, dass eine konkrete Bedrohung der

1447 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.c)bb)(1).

1448 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.b)aa).

1449 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.b)aa)(3).

inneren oder äusseren Sicherheit vorliegen muss. Auch bei der Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit handelt es sich indes um eine Generalklausel, die zur Bestimmtheit des Anlassverhaltens in Art. 74 Abs. 1 NDG nur wenig beiträgt.[1450]

Mit Blick auf das Bestimmtheitserfordernis gemäss Art. 36 Abs. 1 BV ist ausserdem problematisch, dass Art. 74 Abs. 1 NDG die Kriterien nicht ausdrücklich nennt, nach denen sich eine Organisation die Handlungen oder Äusserungen einer Person als mitgliedschaftliches Handeln zuzurechnen hat.[1451] Welche Leitlinien der Gesetzgeber dabei beachten müsste, ergibt sich unter anderem aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz gemäss Art. 36 Abs. 3 BV.[1452] Zwar sieht Art. 74 Abs. 1 NDG vor, dass es die zu verbietende Organisation sein muss, «welche» die terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten propagiert, unterstützt oder in anderer Weise fördert. Insofern stellt das Gesetz immerhin klar, dass die ein Verbot veranlassenden Tätigkeiten auf die Organisation zurückgehen müssen. Die konkreten Voraussetzungen, unter denen diese Zurechnung von Aktivitäten natürlicher Personen erfolgt, gehen aus dem Gesetz indes nicht hervor. Angesichts dessen ist für die Organisation und ihre Mitglieder nicht klar, unter welchen Voraussetzungen bestimmte Handlungen oder Äusserungen der Organisation zugerechnet werden und ein Verbot auslösen können.

Unter dem Blickwinkel von Art. 36 Abs. 1 BV erweist sich die Umschreibung des Anlassverhaltens in Art. 74 Abs. 1 NDG demnach als mangelhaft. Das Gesetz statuiert weder die für ein Verbot in Betracht fallenden Tätigkeiten in hinreichender Bestimmtheit, noch regelt die Verbotsnorm in genügender Klarheit die Zurechnung mitgliedschaftlichen Verhaltens zur Organisation. In Bezug auf das Anlassverhalten genügt Art. 74 Abs. 1 NDG dem Bestimmtheitserfordernis gemäss Art. 36 Abs. 1 BV demnach nicht.[1453]

(4) Eingriffsschwelle

Im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV hinreichend bestimmt ist die Rechtsgrundlage für ein Organisationsverbot, soweit sie neben dem Verbotsobjekt und dem Anlassverhalten auch das Ausmass der Gefahr definiert, das ein Verbot voraussetzt. Eine präzise gesetzliche Bestimmung dieser Eingriffsschwelle ist indes schwierig. Überspannte Anforderungen an die gesetzliche Grundlage sind

1450 Zum Begriff der inneren und äusseren Sicherheit im Kontext von Art. 74 NDG vgl. oben, 6. Kapitel II.2.c)bb); kritisch zur Bestimmtheit der im NDG verwendeten Begriffe auch KREYDEN, Spannungsverhältnis, S. 52 ff.

1451 Vgl. zu diesem Erfordernis oben, 4. Kapitel III.1.c)bb)(1).

1452 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)aa).

1453 Im Ergebnis ähnlich STÄHLI, Verbot, S. 215 Rz. 515.

hier keine zu stellen, zumal eine geringe Bestimmtheit durch die in jedem Einzelfall erforderliche Verhältnismässigkeitsprüfung nach Art. 36 Abs. 3 BV teilweise kompensiert werden kann.[1454]

Im Hinblick auf die Verbotsvoraussetzung der Eingriffsschwelle enthält Art. 74 NDG zwei Regelungselemente. Zum einen bestimmt Art. 74 Abs. 1 NDG, dass ein Verbot eine konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit bedingt. Mit diesem Tatbestandsmerkmal verlangt der Gesetzeber eine konkrete Gefahr für hochwertige Rechtsgüter mit einer gewissen staatspolitischen Bedeutung. Er macht deutlich, dass ein Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG nur bei ernsthaften Bedrohungen von erheblicher Tragweite in Frage kommt.[1455] Zum anderen setzt Art. 74 Abs. 2 NDG voraus, dass sich ein Verbot auf einen die Organisation betreffenden Verbots- oder Sanktionsbeschluss der UNO stützt. Das Erfordernis eines Beschlusses der UNO hat zur Folge, dass ein Verbot grundsätzlich allein gegen Organisationen in Frage kommt, von denen eine Bedrohung mit internationalen Bezügen ausgeht.[1456]

Indem Art. 74 Abs. 2 NDG an das Vorliegen eines Verbots- oder Sanktionsbeschlusses der UNO anknüpft, wird die Eingriffsschwelle für ein Organisationsverbot an ein objektiv überprüfbares Kriterium gebunden. Unter dem Blickwinkel von Art. 36 Abs. 1 BV ist dies zu begrüssen. Demgegenüber bringt das zusätzliche Erfordernis einer konkreten Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit einen weiten Auslegungsspielraum mit sich. Vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots ergibt sich das Problem, dass die Eingriffsschwelle damit weder für Normadressaten noch für Rechtsanwender einen klaren Verlauf aufweist. Dieses Defizit ist auszugleichen, indem die Auslegung von Art. 74 Abs. 2 NDG eng entlang des Wortlauts und zudem unter Berücksichtigung der Kriterien erfolgt, die der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gemäss Art. 36 Abs. 3 BV für die Interessenabwägung vorschreibt. Nur unter diesen Voraussetzungen genügt die Definition der Eingriffsschwelle in Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG den Vorgaben des Bestimmtheitsgebots gemäss Art. 36 Abs. 1 BV.

(5) Zwischenfazit

Die gesetzliche Grundlage für Organisationsverbote gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG genügt den Anforderungen von Art. 36 Abs. 1 BV nicht in allen Teilen. Danach liegt ein Verstoss gegen das Bestimmtheitsgebot vor, soweit Art. 74 Abs. 1 NDG neben Organisationen auch blosse Gruppierungen als mögliche

1454 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.c)bb)(1).

1455 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.c)bb).

1456 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.d)aa).

Verbotsobjekte bezeichnet. Ungenügend ist weiter die gesetzliche Umschreibung des Anlassverhaltens sowie der Kriterien, nach denen das Verhalten natürlicher Personen einer Organisation zugerechnet wird. Nach Massgabe der notgedrungen herabgesetzten Anforderungen werden Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG hingegen den verfassungsmässigen Vorgaben für die Bestimmtheit der Eingriffsschwelle gerecht.

dd) Öffentliches Interesse

Wegen seiner Grundrechtsrelevanz muss ein Organisationsverbot nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV). Bei der Erörterung der allgemeinen Voraussetzungen für ein Verbot von extremistischen Organisationen wurde diesbezüglich dargelegt, dass als öffentliches Interesse insbesondere der Schutz von Objekten der institutionellen, der personellen und der territorialen Sicherheitsdimension in Frage kommt.[1457] Ebenfalls ein zulässiges öffentliches Interesse stellt die Aufrechterhaltung des staatlichen Gewaltmonopols dar.[1458] In der blossen Abschirmung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung vor extremistisch motivierten Veränderungen, die auf formell zulässigem Weg und unter Wahrung der materiellen Schranken der Verfassungsrevision angestrebt werden, liegt aus verfassungsrechtlicher Sicht hingegen kein zulässiges öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV.[1459] Dies gilt gleichermassen für den Schutz von Grundrechten Dritter, soweit diese auf demokratischem Weg in Frage gestellt werden und nicht Rechtspositionen zur Diskussion stehen, die zum zwingenden Völkerrecht zählen.[1460] Demokratiefeindliche Bestrebungen stellen demnach auch keine Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit im Sinne von Art. 74 Abs. 1 NDG dar, solange sie sich in formell korrekter Weise und unter Wahrung der materiellen Schranken der Verfassungsrevision gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung richten.[1461]

Der Tatbestand von Art. 74 Abs. 1 NDG sieht vor, dass die Anlasstätigkeiten, die ein Organisationsverbot nach sich ziehen können, auf terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten hin orientiert sein müssen. Terroristische und gewalttätig-extremistische Aktivitäten im Sinne von Art. 74 NDG weisen sowohl ein demokratiefeindliches als auch ein gewalttätiges

---

1457 Vgl. dazu oben, 4. Kapitel IV.4.c).

1458 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.c)aa)(5).

1459 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.b). Die EMRK lässt in diesem Punkt weitergehende Massnahmen zu (vgl. oben, 5. Kapitel II.3.c)cc)).

1460 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.c)aa)(4).

1461 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.b).

Element auf.[1462] Aufgrund dieses Gewaltbezugs lassen sich die Anlasstätigkeiten von Art. 74 Abs. 1 NDG grundsätzlich auf zulässige öffentliche Interessen im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV zurückführen: Einerseits geht es um den Schutz des staatlichen Gewaltmonopols. Andererseits stellen terroristische und gewalttätig-extremistische Aktivitäten auf gewaltsame und damit widerrechtliche Weise die Sicherheit von individuellen und kollektiven Schutzobjekten in Frage, die von der Rechtsordnung als schutzwürdig bezeichnet werden.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ungenügend wäre die Anknüpfung eines Organisationsverbots an Tätigkeiten, denen bloss demokratiefeindliche Tendenzen zugrunde liegen. Ohne Hinzutreten weiterer Aspekte, die auf eine Verletzung oder widerrechtliche Änderung der staatlichen Grundordnung hinauslaufen, bietet die Verfassung dafür unter dem Blickwinkel von Art. 36 Abs. 2 BV keine Grundlage.[1463] Im Zusammenhang mit den in Art. 74 Abs. 1 NDG genannten Anlasstätigkeiten, die wie erwähnt sowohl ein demokratiefeindliches als auch ein gewalttätiges Element aufweisen, wird die Verfassungsmässigkeit eines Organisationsverbots also in erster Linie vom Erfordernis einer Orientierung auf gewalttätige Aktivitäten sichergestellt. Diesem Umstand ist bei einer verfassungskonformen Auslegung der in Art. 74 Abs. 1 NDG sehr weit umschriebenen Anlasstätigkeiten genügend Rechnung zu tragen. Die für ein Organisationsverbot als Anlasstätigkeit herangezogene, mittelbare oder unmittelbare Propagierung, Unterstützung, Entfaltung oder in anderer Weise erfolgende Förderung von terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten muss mithin einen genügenden Gewaltbezug aufweisen. Angesichts dessen erscheint fraglich, ob für ein Organisationsverbot, das allein an Anlasstätigkeiten in der Variante der *mittelbaren* Propagierung terroristischer oder gewalttätig-extremistischer Aktivitäten anknüpft, ein zulässiges öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV vorliegt. Unter Beachtung dieser Einschränkung als unproblematisch erweist sich mit Blick auf das öffentliche Interesse gemäss Art. 36 Abs. 2 BV die von Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG für ein Verbot ebenfalls geforderte, konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit.

ee) Verhältnismässigkeit

(1) Vorgaben des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes

Organisationsverbote gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG müssen dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz gemäss Art. 36 Abs. 3 BV genügen. Sie müssen mithin geeignet sowie erforderlich sein und im engeren Sinne verhältnismässig

1462 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.b)aa)(3).

1463 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.b).

bleiben.[1464] An dieser Stelle ist zu prüfen, ob und inwieweit das Organisationsverbot gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG mit dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz vereinbar ist.

(2) Eignung

Ein erstes Teilelement der Verhältnismässigkeit bildet die Eignung einer staatlichen Massnahme.[1465] Dabei hat sich gezeigt, dass Organisationsverbote regelmässig als geeignet erscheinen, um Bedrohungen abzuwenden oder jedenfalls zu verringern, die von extremistischen Organisationen ausgehen.[1466]

Im Grundsatz nichts anderes gilt für Organisationsverbote gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG. Zwar kann sich die Frage stellen, ob ein Organisationsverbot in Bezug auf sämtliche in Art. 74 NDG vorgesehenen Anlasstätigkeiten auch Wirksamkeit garantiert. Von der Wirkungslosigkeit eines Organisationsverbots ist auszugehen, wenn zum Vornherein feststeht, dass sich die Mitglieder der zu verbietenden Organisation gar nicht an das Verbot halten werden.[1467] Fraglich ist die Wirksamkeit eines Verbots gemäss Art. 74 NDG namentlich mit Blick auf Organisationen, die selber terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten im Sinne einer Begehung schwerer Straf- oder Gewalttaten entfalten.[1468] Entwickelt eine Organisation solche Aktivitäten, zeugt dies von einer erheblichen Geringschätzung gegenüber der bestehenden Rechtsordnung und den für ihre Abänderung vorgesehenen Verfahren. Ausserdem dürften sich ihre Mitglieder häufig bereits im strafbaren Bereich bewegen.[1469] Dass sie sich von einem Verbot ihrer Organisation gestützt auf Art. 74 NDG beeindrucken liessen, ist daher zweifelhaft. Dies könnte auch die Eignung der Massnahme in Frage stellen. Trotz möglicher Nichteignung des Grundverbots ist in diesen Fällen aber immerhin davon auszugehen, dass die Sicherungsmassnahmen gemäss Absatz 4 von Art. 74 NDG eine gewisse Wirkung entfalten.[1470] Unter dem Blickwinkel von Art. 36 Abs. 3 BV reicht dies für die Eignung eines Organisationsverbots aus.

1464 Vgl. oben, 4. Kapitel V.1.

1465 Vgl. oben, 4. Kapitel V.2.a).

1466 Vgl. oben, 4. Kapitel V.2.b)aa).

1467 Vgl. oben, 4. Kapitel V.2.b)bb)(2).

1468 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.b)bb)(5).

1469 In Frage kommt namentlich eine Strafbarkeit nach Art. 260ter StGB; vgl. auch PAJAROLA, Bekämpfung, S. 164 Rz. 391.

1470 Vgl. oben, 4. Kapitel V.2.b)bb)(2).

(3) Erforderlichkeit

Das zweite Teilelement der Verhältnismässigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 BV beschlägt die Frage nach der Erforderlichkeit einer staatlichen Anordnung. Grundrechtseinschränkungen setzen unter diesem Blickwinkel voraus, dass sie nicht über das für die Zielerreichung notwendige Mass hinausgehen. Dabei kann im Allgemeinen zwischen der Erforderlichkeit einer staatlichen Anordnung in sachlicher, persönlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht differenziert werden.[1471]

In *sachlicher Hinsicht* bedeutet der Verhältnismässigkeitsgrundsatz in Bezug auf Art. 74 NDG, dass Organisationsverbote gestützt auf diese Bestimmung nur ausgesprochen werden dürfen, wenn keine milderen, aber ebenso gut geeigneten Massnahmen ergriffen werden können.[1472] Als milderes Mittel kommt dabei namentlich ein Tätigkeitsverbot gemäss Art. 73 NDG in Frage.[1473] Die in Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG statuierten Voraussetzungen enthalten keine ausdrücklichen Vorgaben, wonach ein Organisationsverbot erst beim Fehlen milderer Massnahmen erlassen werden darf. Somit ist bei der Anwendung von Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG im Einzelfall sicherzustellen, dass anstelle eines Organisationsverbots kein sachlich milderes Mittel zur Verfügung steht.

In *persönlicher Hinsicht* verlangt der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gemäss Art. 36 Abs. 3 BV, dass ein Organisationsverbot nur diejenigen und nur so viele Personen trifft, deren Adressierung im öffentlichen Interesse unabdingbar ist.[1474] Ähnliche Anforderungen an die persönliche Erforderlichkeit eines Organisationsverbots ergeben sich aus den Vorgaben der EMRK (vgl. Art. 11 Abs. 2 EMRK).[1475] Mit Blick auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG setzt dies zunächst voraus, dass das Anlassverhalten (mittelbare oder unmittelbare Propagierung, Unterstützung, Förderung oder Entfaltung von terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten) seinen Ursprung in der Organisation hat. Mithin muss es sich um Tätigkeiten von Organisationsmitgliedern handeln, die im organisatorischen Zusammenhang wurzeln und die Organisation in Bezug auf die konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit zur Verhaltensstörerin oder Zweckveranlasserin machen. Sodann muss ausgeschlossen sein, dass sich die Bedrohung nicht bereits mit Massnahmen gegen

1471 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.a).

1472 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)bb).

1473 Vgl. dazu unten, 6. Kapitel III.3.

1474 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)aa).

1475 Vgl. oben, 5. Kapitel II.3.d)cc)(2).

einzelne Organisationsmitglieder beseitigen lässt.[1476] Diese Anforderungen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes greift Art. 74 NDG bloss andeutungsweise auf. Zwar sieht Art. 74 Abs. 1 NDG vor, dass ein Verbot gegen Organisationen ausgesprochen werden kann, «welche» das erwähnte Anlassverhalten entwickeln und «damit» eine Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit bewirken. Daraus wird immerhin deutlich, dass Art. 74 NDG einen gewissen Zusammenhang zwischen der Organisationstätigkeit und der Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit verlangt. Wenig Klarheit ergibt sich aus dem Gesetzestext jedoch dahingehend, dass als Anlasstätigkeit gemäss Art. 36 Abs. 3 BV ausschliesslich organisationsbasiertes Mitgliederverhalten in Frage kommt und nach welchen Kriterien dieses von organisationsfremden Tätigkeiten abzugrenzen ist. Schliesslich erwähnt Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG nicht ausdrücklich, dass der Erlass eines Organisationsverbots nur in Frage kommt, wenn Massnahmen gegen einzelne Personen unzureichend sind. Mit den Voraussetzungen gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG stellt das Gesetz für sich demnach nicht sicher, dass die Erforderlichkeit eines Organisationsverbots in persönlicher Hinsicht gegeben ist. Die Prüfung hat bei der Anwendung im Einzelfall anhand der Kriterien von Art. 36 Abs. 3 BV zu erfolgen.

Die Erforderlichkeit eines Organisationsverbots in *zeitlicher Hinsicht* wird grundsätzlich durch Art. 74 Abs. 3 NDG sichergestellt. Demnach ist ein Organisationsverbot auf fünf Jahre zu befristen und kann nur verlängert werden, wenn seine Voraussetzungen nach Ablauf dieser Frist weiterhin erfüllt sind. Das antragstellende Departement ist gemäss Art. 41 NDV verantwortlich, vor Ablauf der Befristung zu prüfen, ob die Voraussetzungen für das Verbot weiterhin erfüllt sind, und dem Bundesrat gegebenenfalls eine Verlängerung des Verbots zu beantragen. Demnach stellt Art. 74 Abs. 3 NDG im Zusammenspiel mit Art. 41 NDV sicher, dass ein Organisationsverbot nicht zu lange in Kraft steht. Sollten die Voraussetzungen für ein Verbot entfallen, ergibt sich aus Art. 36 Abs. 3 BV freilich die Verpflichtung, ein Organisationsverbot gegebenenfalls schon vor Fristablauf aufzuheben. In Bezug auf die Erforderlichkeit in *räumlicher Hinsicht* sieht das Gesetz sodann keine Möglichkeit vor, bestimmte Gebiete vom Verbot auszunehmen. Dass ein Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG aus Gründen der Verhältnismässigkeit auf bestimmte Gebiete beschränkt werden müsste, ist angesichts der generell hohen Verbotsvoraussetzungen indes kaum anzunehmen. Einer verfassungskonformen Anwendung mit Bezug auf die Erforderlichkeit in zeitlicher und räumlicher Hinsicht steht Art. 74 NDG mithin nicht im Weg.

1476 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)aa)(3).

(4) Verhältnismässigkeit i.e.S.

Das dritte Teilelement des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes gemäss Art. 36 Abs. 3 BV betrifft die Verhältnismässigkeit i.e.S. Im Rahmen der Ausführungen zu Art. 36 Abs. 3 BV wurde dargelegt, dass das Verbot einer Organisation die sorgfältige Ermittlung, Gewichtung und Abwägung von Eingriffs- sowie Abwehrinteressen voraussetzt und die Eingriffsinteressen im Ergebnis überwiegen müssen.[1477] Ob ein Organisationsverbot i.e.S. verhältnismässig ist, entscheidet sich dabei im konkreten Einzelfall und kann nicht generell bestimmt werden, zumal der Anwendungsbereich von Art. 74 NDG grundsätzlich ein breites Spektrum von Organisationen erfasst. An dieser Stelle ist immerhin in den Grundzügen aufzuzeigen, inwieweit Art. 74 NDG eine Prüfung der Verhältnismässigkeit i.e.S. vorsieht.

Als *Eingriffsinteresse* im Rahmen von Art. 74 NDG dient die Abwehr einer konkreten Bedrohung für die innere oder äussere Sicherheit. Der Gesetzeber verlangt damit eine konkrete Gefahr für hochwertige Rechtsgüter von einer gewissen staatspolitischen Tragweite, die nicht bloss vorübergehend oder von untergeordneter Bedeutung ist. Mithin setzt ein Organisationsverbot gestützt auf Art. 74 NDG ein gewichtiges öffentliches Interesse voraus, wobei die damit einhergehende Eingriffsschwelle keinen klaren Verlauf aufweist.[1478] Ebenfalls für ein gewichtiges öffentliches Interesse spricht Art. 74 Abs. 2 NDG. Diese Bestimmung nennt als Bedingung für ein Organisationsverbot einen Verbots- oder Sanktionsbeschluss der Vereinten Nationen,[1479] für den grundsätzlich ebenfalls hohe Hürden greifen.

Für das Gewicht der *Abwehrinteressen* sind in erster Linie die Tätigkeiten der Organisation entscheidend. Massgebend ist eine Gesamtbetrachtung ihrer Aktivitäten.[1480] Dabei stehen für die Frage nach der Verhältnismässigkeit i.e.S. drei Aspekte im Vordergrund:

— Erstens ist relevant, ob die konkrete Anlasstätigkeit, die für ein Verbot herangezogen werden soll, in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt. Trifft das zu, erhöht sich das Gewicht der Interessen, die gegen ein Organisationsverbot sprechen. Hier sind insbesondere Anlasstätigkeiten in der Form der Propaganda anzusiedeln, die vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit (vgl. Art. 16 BV) erfasst sind. Dabei ist keineswegs ausgeschlossen, dass im Einzelfall auch gewaltlose Anlasstätigkeiten in den

1477 Vgl. oben, 4. Kapitel V.4.

1478 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.c).

1479 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.d)aa).

1480 Vgl. oben, 4. Kapitel V.4.c).

anderen Tatbestandsvarianten von Art. 74 Abs. 1 NDG (Unterstützung, Förderung, Entfaltung) dem Schutz eines der weiter oben erörterten Grundrechte unterstehen.[1481]

— Im Rahmen der Verhältnismässigkeit i.e.S. ist sodann zweitens zu berücksichtigen, welche kausale Nähe die Anlasstätigkeit zur Bedrohung aufweist, die mit dem Verbot einer Organisation gemäss Art. 74 NDG beseitigt oder reduziert werden soll.[1482] Je grösser die kausale Distanz zwischen den der Organisation zurechenbaren, mitgliedschaftlichen Handlungen und den Verhaltensweisen ist, welche die zu beseitigende Bedrohungslage unmittelbar verursachen, desto geringer ist tendenziell das Interesse am Verbot dieser Organisation. Bei Anlasstätigkeiten im Sinne von Art. 74 Abs. 1 NDG, die als Entfaltung terroristischer oder gewalttätig-extremistischer Aktivitäten zu qualifizieren sind oder solche Aktivitäten unmittelbar propagieren, unterstützen bzw. in anderer Weise fördern, ist die Verhältnismässigkeit i.e.S. deutlich klarer gegeben als im Falle der bloss mittelbaren Unterstützung oder Förderung solcher Aktivitäten.

— Ein dritter Punkt, der bei der Prüfung der Verhältnismässigkeit i.e.S. im Zusammenhang mit einem Verbot nach Art. 74 NDG zu berücksichtigen ist, betrifft das gesamte Tätigkeitsspektrum der zu verbietenden Organisation.[1483] Das Resultat der Interessenabwägung, die im Rahmen von Art. 36 Abs. 3 BV vorzunehmen ist, hängt unter anderem davon ab, ob und in welchem Umfang die fragliche Organisation neben den Tätigkeiten, die Anlass zu den Überlegungen für ein Verbot geben, noch weitere Aktivitäten entwickelt und ob sie für diese grundrechtlichen Schutz beanspruchen kann. Je breiter das Feld grundrechtlich geschützter Aktivitäten, die eine Organisation zusätzlich zu den Anlasstätigkeiten an den Tag legt, desto grösser ist das Gewicht der Interessen, die gegen ein Verbot dieser Organisation sprechen, und umgekehrt. Dabei fällt nach dem Massstab der EMRK besonders stark zugunsten einer Organisation ins Gewicht, wenn sie als politische Partei am politischen Prozess teilnimmt.[1484]

In Bezug auf die Verhältnismässigkeit i.e.S. lässt sich damit festhalten, dass ein Verbot gemäss Art. 74 NDG grundsätzlich gewichtige Eingriffsinteressen voraussetzt. Dies macht die Gegenüberstellung mit den Abwehrinteressen im Einzelfall indes nicht überflüssig, zumal aufgrund des weiten Anwendungs-

1481 Vgl. zu den Anlasstätigkeiten oben, 6. Kapitel II.2.b).

1482 Vgl. dazu auch oben, 4. Kapitel V.4.c)bb)(3).

1483 Vgl. oben, 4. Kapitel V.4.c)aa).

1484 Vgl. oben, 5. Kapitel II.3.d)dd)(4).

bereichs von Art. 74 NDG durchaus Konstellationen denkbar sind, in denen ein Organisationsverbot unverhältnismässig wäre.

ff) Kerngehalt

Der Kerngehalt von Grundrechten ist gemäss Art. 36 Abs. 4 BV unantastbar.[1485] Im Zusammenhang mit den Voraussetzungen von Organisationsverboten gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG wird die Kerngehaltsgarantie indes nicht verletzt. Erstens tangiert die Kerngehaltsgarantie das Verbot einzelner Organisationen, für das Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG die Voraussetzungen schaffen, im Grundsatz nicht. Zweitens ist die Kerngehaltsgarantie im Zusammenhang mit den Anlasstätigkeiten, an denen die Absätze 1 und 2 von Art. 74 NDG anknüpfen, nicht unmittelbar einschlägig. Mit Blick auf Art. 36 Abs. 4 BV werfen die Verbotsvoraussetzungen gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG demnach keine unmittelbaren Probleme auf.

f) Fazit

Nach Massgabe der föderalen Zuständigkeitsordnung wurde die Grundlage für Organisationsverbote gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG grundsätzlich kompetenzgerecht durch den Bundesgesetzgeber erlassen. Die Voraussetzungen für ein Organisationsverbot gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG lassen sich dabei in vier Elemente gliedern, nämlich das *Verbotsobjekt*, die zu einem Verbot führenden *Anlasstätigkeiten*, die aus diesen Tätigkeiten resultierende *Gefahrenlage* sowie den gemäss Absatz 2 von Art. 74 NDG verlangten *Beschluss der UNO* und die *Konsultation der parlamentarischen SiK*.

In Bezug auf die Voraussetzungen eines Organisationsverbots gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG gilt im Einzelnen, was folgt:

— Als mögliche *Verbotsobjekte* bezeichnet das Gesetz Organisationen und Gruppierungen. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ist ein Verbot von blossen Gruppierungen, d.h. Personenzusammenschlüssen ohne klare Struktur, indes unzulässig. Die Anwendbarkeit von Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG ist demnach auf Organisationen zu beschränken, die als soziale Gebilde hinreichend abgrenzbar sind.

— Was die *Anlasstätigkeiten* anbelangt, ergibt bereits eine Gesetzesauslegung, dass als terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten nur solche Umtriebe in Frage kommen, die sich nicht in einer blossen Befürwortung von Gewalttaten erschöpfen oder die nur mit niederschwelliger Gewalt verbunden sind. Verlangt sind Aktivitäten, die sich auf die Anwendung erheblicher Gewalt richten. Im Gegenzug ist ein Verbot indes

1485 Vgl. dazu oben, 4. Kapitel VI.

nicht nur in Bezug auf Personengebilde möglich, die terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten propagieren, unterstützen oder in anderer Weise fördern, sondern ebenso im Hinblick auf Organisationen, die derartige Tätigkeiten selber entfalten.

Nach Massgabe der verfassungsrechtlichen Vorgaben zeigt sich indes, dass die gesetzliche Umschreibung der Anlasstätigkeiten in mehreren Punkten ungenügend ist. Das erfasste Spektrum möglicher Anlasstätigkeiten ist sehr breit, was die Grenzen des Geltungsbereichs von Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG schwer erkennbar macht. Unklar sind zudem die Kriterien, nach denen die Handlungen privater Personen einer Organisation zugerechnet werden können. Dies ist unter dem Blickwinkel des Bestimmtheitsgebots und der persönlichen Erforderlichkeit gemäss Art. 36 Abs. 1 und Abs. 3 BV problematisch. Weiter stellt der Wortlaut von Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG nicht sicher, dass die als Anknüpfungspunkt dienenden Anlasstätigkeiten in jedem Fall von einem zulässigen öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV getragen sind. Dies gilt namentlich in Bezug auf die vom Gesetzeswortlaut erfasste, mittelbare Propagierung terroristischer oder gewalttätig-extremistischer Aktivitäten. Die gesetzliche Umschreibung der Anlasstätigkeiten in Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG erweist sich bei dieser Ausgangslage als ungenügend.

— Ein Organisationsverbot setzt gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG als *Gefahrenlage* eine konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit voraus, die kausal auf Aktivitäten der zu verbietenden Organisation zurückgeht. Mithin muss mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine mehr als bloss leichte oder vorübergehende Beeinträchtigung elementarer Rechtsgüter drohen. Dies steht mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben gemäss Art. 36 BV grundsätzlich im Einklang. Liegt eine Gefahrenlage im Sinne von Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG vor, entbindet dies den Bundesrat als Verbotsbehörde jedoch nicht davon, eine Interessenabwägung nach Art. 36 Abs. 3 BV vorzunehmen.

— In Bezug auf den gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG für ein Organisationsverbot weiter verlangten *Beschluss der UNO* und die *Konsultation der parlamentarischen SiK* gilt festzuhalten, dass das Gesetz keinen ausdrücklichen Verbotsbeschluss der Vereinten Nationen voraussetzt. Selbst wenn ein Beschluss der Vereinten Nationen vorliegt, der ein erhebliches Interesse an einem Organisationsverbot indiziert, hat vor einem Verbot durch den Bundesrat sodann eine Interessenabwägung nach Art. 36 Abs. 3 BV stattzufinden. Dagegen stellt die Konsultation der parlamentarischen SiK bloss ein formelles Erfordernis dar, das die übrigen Verbotsvoraussetzungen materiell nicht einschränkt.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die in Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG statuierten Voraussetzungen für ein Organisationsverbot den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht in allen Teilen genügen. Namentlich im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot (Art. 36 Abs. 1 BV), das hinreichende öffentliche Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV) und die persönliche Erforderlichkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) bestehen Unzulänglichkeiten, die sich nur teilweise im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung beheben lassen.

3. Verfahren

a) Allgemeines

Nach dieser Erörterung und Diskussion der Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG sind die Grundzüge des Verfahrens zu diskutieren, das beim Erlass eines Organisationsverbots zur Anwendung gelangt. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf dem erstinstanzlichen Verfahren. Anschliessend wird auf die möglichen Rechtsmittel eingegangen, bevor die Ergebnisse zusammengefasst werden.

b) Erstinstanzliches Verfahren

aa) Zuständigkeit

Der Erlass eines Organisationsverbots steht nach Art. 74 Abs. 1 NDG in der Zuständigkeit des Bundesrats (vgl. auch Art. 47 Abs. 6 Satz 2 RVOG i.V.m. Art. 33 lit. b Ziff. 4bis VGG). Das ist insofern bemerkenswert, als der Bundesrat grundsätzlich nur noch selten als verfügende Behörde auftritt.[1486] In den parlamentarischen Beratungen gab die Zuständigkeit des Bundesrats allerdings keinen Anlass zu Diskussionen. Sie fügt sich in seine gestärkte Rolle bei der Steuerung des NDB ein.[1487] Davon ausgehend, dass das Parlament eine stufengerechte Zuordnung der Entscheidungskompetenz im Auge hatte (vgl. Art. 47 Abs. 1 RVOG), zeugt die gesetzlich vorgesehene Zuständigkeit des Bundesrats ausserdem von der erheblichen Tragweite, die das Parlament dem Organisationsverbot nach Art. 74 NDG beimass.[1488]

1486 Vgl. TSCHANNEN, Kommentar VwVG, N. 16 zu Art. 1 VwVG; zu den verfassungsrechtlichen Hintergründen SÄGESSER, Kommentar RVOG, N. 45 ff. zu Art. 47 RVOG; zur Verfügungsform des Organisationsverbot sogleich unten, 6. Kapitel II.3.b)bb).

1487 Vgl. Botschaft NDG, S. 2198.

1488 Vgl. SÄGESSER, Kommentar RVOG, N. 12 ff. zu Art. 47 RVOG.

bb) Handlungsform

(1) Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG

Das Organisationsverbot nach Art. 74 NDG weist alle Merkmale einer Verfügung gemäss Art. 5 VwVG auf.[1489] Als Verfügung gilt danach jede behördliche Anordnung, die gestützt auf öffentliches Recht des Bundes einseitig und verbindlich die Regelung eines konkreten Rechtsverhältnisses im Einzelfall zum Gegenstand hat (vgl. Art. 5 Abs. 1 lit. a VwVG).[1490] Die meisten dieser Elemente bieten hier keine Probleme: Zunächst geht ein Organisationsverbot vom Bundesrat und somit von einer Behörde aus (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a VwVG). Bei einem Organisationsverbot handelt es sich weiter um eine einseitige Anordnung, da es nicht um die konsensuale Auflösung einer Organisation geht. Mit Art. 74 NDG stellt das Verbot ferner auf öffentliches Recht des Bundes ab und begründet eine verbindliche Pflicht zur Aufgabe eines organisatorischen Zusammenhalts und zum Verzicht auf eine künftige Beteiligung daran (vgl. auch Art. 74 Abs. 4 NDG).[1491] Nähere Betrachtung verdient hingegen die Frage, inwieweit es sich bei einem Organisationsverbot nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG um die Regelung eines konkreten Einzelfalls handelt.

(2) Individual- und Allgemeinverfügungen

Im Gegensatz zu den generell-abstrakten Rechtssätzen[1492] wirken Verfügungen in der Regel individuell-konkret:[1493] Sie richten sich an einzeln bestimmte Adressaten (individuell) und betreffen einen spezifischen, abgrenzbaren Lebenssachverhalt (konkret).[1494] Zwischen den Rechtssätzen und den so verstandenen Individualverfügungen bewegen sich die Allgemeinverfügungen, die generell-konkreten Charakter aufweisen. Allgemeinverfügungen regeln zwar Rechte und Pflichten im Hinblick auf ein einzeln bestimmtes

---

1489 Vgl. auch Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 91; Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6478; AHMED/LUBISHTANI, Terrorisme, Rz. 68.

1490 Vgl. zum Ganzen TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 258 ff. Rz. 653 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 193 ff. Rz. 849 ff.; MÜLLER, Kommentar VwVG, N. 28 ff. zu Art. 5 VwVG.

1491 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.b)bb).

1492 Vgl. dazu oben, 4. Kapitel III.1.a)aa).

1493 Vgl. MÜLLER, Kommentar VwVG, N. 40 zu Art. 5 VwVG; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 261 Rz. 663; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 195 Rz. 860.

1494 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 261 Rz. 663 f. und S. 258 Rz. 654; MÜLLER, Kommentar VwVG, N. 40 zu Art. 5 VwVG; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 193 Rz. 860.

Anordnungsobjekt (konkret).[1495] Wer zu ihrem Adressatenkreis gehört, ist hingegen nicht individuell festgelegt, sondern ergibt sich aus der Beziehung der Adressaten zum Anordnungsobjekt (generell).[1496]

Im Hinblick auf den generellen Adressatenkreis von Allgemeinverfügungen lässt sich weiter differenzieren: Von einem geschlossenen Adressatenkreis ist die Rede, wenn die Adressaten zwar nicht individuell bestimmt sind, im Verfügungszeitpunkt aber immerhin feststeht, welche Gruppe von Personen betroffen ist und dass auch keine weiteren Adressaten mehr hinzukommen können. Offen ist der Adressatenkreis demgegenüber, wenn während der Geltungsdauer der Verfügung noch weitere Adressaten hinzutreten können.[1497] Innerhalb des Adressatenkreises von Allgemeinverfügungen kann weiter zwischen Spezial- und Normaladressaten unterschieden werden. Als Spezialadressaten gelten Personen, die von der Allgemeinverfügung besonders betroffen sind. Alle übrigen Adressaten werden als Normaladressaten bezeichnet.[1498]

(3) Verbotsbeschluss als Allgemeinverfügung

Der Beschluss des Bundesrats, eine Organisation gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG zu verbieten, ist nach diesen Kriterien als Allgemeinverfügung zu qualifizieren. Mit der zu verbietenden Organisation ist das Anordnungsobjekt ausgesondert und spezifiziert. Als Grundverbot verpflichtet der Beschluss des Bundesrats, die konkret bezeichnete organisatorische Struktur aufzugeben und auf eine künftige Beteiligung an dieser Organisation zu verzichten.[1499]

In der Regel nicht individualisiert sind demgegenüber die Adressaten des Verbotsbeschlusses: Die Mitglieder der Organisation, die zur Aufgabe des organisatorischen Zusammenhalts verpflichtet sind, stellen im Verfügungszeitpunkt zwar einen geschlossenen Adressatenkreis dar. Im Einzelnen sind sie aber nicht persönlich bestimmt. Da sie als Mitglieder vom Verbotsbeschluss besonders betroffen sind, können sie als Spezialadressaten bezeichnet werden.

1495 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 272 f. Rz. 691 f.; JAAG, Allgemeinverfügung, S. 444 f.

1496 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 271 f. Rz. 688 ff.; JAAG, Allgemeinverfügung, S. 439.

1497 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 272 Rz. 689; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 209 Rz. 935 f.; MÜLLER, Kommentar VwVG, N. 42 zu Art. 5 VwVG.

1498 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 272 Rz. 690; JAAG, Allgemeinverfügung, S. 449.

1499 Zum Regelungsgegenstand eines Grundverbots im Allgemeinen vgl. oben, 1. Kapitel III.3, und für Art. 74 NDG im Speziellen 6. Kapitel II.1.b)bb).

Offen und damit erst recht nicht individualisiert ist sodann der Kreis der Nichtmitglieder, denen mit dem Beschluss des Bundesrats untersagt wird, sich künftig an der verbotenen Organisation zu beteiligen. Sie gelten mangels spezieller Nähe zum Anordnungsobjekt «verbotene Organisation» als Normaladressaten. Ein bundesrätlicher Beschluss gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG weist danach zwar ein konkretes Anordnungsobjekt, aber keinen individuell bestimmten Adressatenkreis auf. Aufgrund dieser generell-konkreten Struktur der geregelten Rechtsverhältnisse handelt es sich beim Verbotsbeschluss um eine Allgemeinverfügung.

Zu beachten bleiben zwei Sonderfälle, in denen der generell-konkrete Verbotsbeschluss nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG in Kombination mit einer individuell-konkreten Anordnung auftritt. Damit sind einerseits Situationen angesprochen, in denen die verbotene Organisation über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt und als individualisierte Adressatin der Verbotsmassnahme ins Recht gefasst wird.[1500] In Bezug auf solche namentlich bezeichneten Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit kommt dem Verbotsbeschluss des Bundesrats individuell-konkreter Charakter zu. Diesbezüglich stellt er eine klassische Individualverfügung dar. Andererseits weist der Verbotsbeschluss individuell-konkreten Charakter auf, soweit darin einzelne Organisationsmitglieder einzeln bezeichnet werden. In Bezug auf einzeln nicht bestimmte Mitglieder und Nichtmitglieder bleibt der generell-konkrete Charakter des Verbotsbeschlusses indes erhalten.

cc) Verfahrensordnung

(1) Anwendbares Recht

Zum Ablauf des Verfahrens auf Erlass eines Organisationsverbots enthalten das Nachrichtendienstgesetz und die zugehörige Ausführungsverordnung bloss vereinzelte Bestimmungen. Sie äussern sich in erster Linie zur Zulässigkeit und zu den Modalitäten von Rechtsmitteln (vgl. Art. 83 NDG), mit Ausnahme der Verpflichtung zur Konsultation der SiK (vgl. Art. 74 Abs. 2 NDG) aber nicht zum erstinstanzlichen Vorgehen des Bundesrats. Mangels spezialgesetzlicher Vorgaben folgt das Verfahren auf Erlass eines Organisationsverbots durch den Bundesrat daher den allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (vgl. Art. 4 VwVG). Dieses kommt zur Anwendung, wenn ein erstinstanzliches Verwaltungsverfahren mit Verfügung einer Bundesbehörde zu erledigen ist (vgl. Art. 1 Abs. 1 VwVG). Als Behörde gilt wie bereits erwähnt auch der Bundesrat (vgl. Art. 74 Abs. 1 NDG i.V.m. Art. 1 Abs. 2

1500 Vgl. dazu auch oben, 1. Kapitel III.3.c)aa).

lit. a VwVG).[1501] Ausserdem zählen neben den Individual- auch die Allgemeinverfügungen wie der hier in Frage stehende Verbotsbeschluss nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG zu den Verfügungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG, auf die das Verwaltungsverfahrensgesetz anwendbar ist.[1502]

Zieht der Bundesrat den Erlass eines Organisationsverbots nach Art. 74 NDG in Betracht, hat er in verfahrensrechtlicher Hinsicht demnach die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes einzuhalten. Das umfasst insbesondere die allgemeinen Verfahrensgrundsätze nach Art. 7–38 VwVG,[1503] deren Einzelheiten hier nicht erörtert werden. Ein Hinweis auf die einschlägige Literatur muss an dieser Stelle genügen.[1504] Angebracht sind allerdings einige Überlegungen zu den Besonderheiten, die sich aus der Rechtsnatur des Verbotsbeschlusses nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG als Allgemeinverfügung ergeben. Sie betreffen die Gewährung des rechtlichen Gehörs sowie die Eröffnung und die Anfechtbarkeit des Verbotsbeschlusses.[1505]

(2) Rechtliches Gehör

Den Parteien eines Verwaltungsverfahrens steht nach Art. 29 VwVG der Anspruch auf rechtliches Gehör zu. Dieses auch in der Verfassung verankerte Individualrecht (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV) umfasst insbesondere den Anspruch der Parteien, vor Erlass einer sie belastenden Verfügung angehört zu werden (vgl. Art. 30 Abs. 1 VwVG).[1506] Auf die vorgängige Anhörung kann unter bestimmten Voraussetzungen verzichtet werden. Das betrifft namentlich Fälle, in denen Gefahr im Verzug ist und sofern gegen die Verfügung anschliessend Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht geführt werden kann (vgl. Art. 30 Abs. 2 lit. e VwVG).[1507]

1501 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 297 Rz. 769; TSCHANNEN, Kommentar VwVG, N. 3 ff. und N. 16 zu Art. 1 VwVG.

1502 Vgl. MÜLLER, Kommentar VwVG, N. 44 zu Art. 5 VwVG; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 309 f. Rz. 811 ff..

1503 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 294 f. Rz. 762.

1504 Für das Verfahren auf Erlass erstinstanzlicher Verfügungen durch Bundesbehörden im Allgemeinen vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 302 ff. Rz. 786 ff.; KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 78 ff. Rz. 313 ff.

1505 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 310 ff. Rz. 814 ff.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, S. 210 ff. Rz. 943 ff.; KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 97 f. Rz. 414 ff.

1506 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 310 Rz. 814; KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 58 f. Rz. 230 ff.; SUTTER, Kommentar VwVG, N. 2 zu Art. 30 VwVG.

1507 Vgl. SUTTER, Kommentar VwVG, N. 29 zu Art. 30 VwVG; WALDMANN/BICKEL, Praxiskommentar VwVG, N. 72 ff. zu Art. 30 VwVG.

Im Verfahren auf Erlass von Allgemeinverfügungen gilt der Anspruch auf rechtliches Gehör nicht vorbehaltlos. Die Möglichkeit zur vorgängigen Stellungnahme ist grundsätzlich nur den Spezialadressaten einzuräumen, die in besonders enger Beziehung zum Anordnungsobjekt stehen und folglich auch deutlich intensiver betroffen sind als alle übrigen Adressaten.[1508] Für diesen Fall sieht Art. 30a VwVG verfahrensmässige Erleichterungen vor: Soweit eine Allgemeinverfügung wahrscheinlich zahlreiche Spezialadressaten betrifft oder diese sich ohne unverhältnismässigen Aufwand nicht vollzählig bestimmen lassen, kann die Behörde nach Art. 30a VwVG verfahren und die beabsichtigte Verfügung unter Ansetzung einer Frist für Einwendungen in einem amtlichen Blatt veröffentlichen.[1509]

Beim Beschluss des Bundesrats, eine Organisation gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG zu verbieten, handelt es sich wie gezeigt um eine Allgemeinverfügung. Der Anspruch auf vorgängige Anhörung im Sinne von Art. 30 Abs. 1 VwVG steht damit nur, aber immerhin den Organisationsmitgliedern als Spezialadressaten des Verbotsbeschlusses zu.[1510] Sind sie zahlreich oder kaum vollzählig bestimmbar, was regelmässig der Fall sein dürfte, hat der Bundesrat die beabsichtigte Verfügung öffentlich bekannt zu machen und eine angemessene Frist für Einwendungen anzusetzen (vgl. Art. 30a Abs. 1 und Abs. 2 VwVG).

Zusätzlich hat der Bundesrat das rechtliche Gehör nach den für Individualverfügungen geltenden Regeln zu gewähren, wenn und soweit die zu verbietende Organisation über eigene Rechtspersönlichkeit verfügt oder er beabsichtigt, im Verbotsbeschluss individuell bezeichnete Mitglieder auszuweisen.[1511] Eine Ausnahme von der Pflicht zur vorgängigen Gewährung des rechtlichen Gehörs greift bei Gefahr im Verzug. Da gegen Beschlüsse gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht zulässig ist,[1512] kann der Bundesrat in diesem Fall gestützt auf Art. 30 Abs. 2 lit. e VwVG davon absehen, vor dem Erlass des Verbots die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen.

(3) Eröffnung

Verfügungen sind den Parteien nach Art. 34 VwVG zu eröffnen. Die Eröffnung stellt ein Gültigkeitserfordernis dar. Ohne sie vermögen Verfügungen keine

1508 Vgl. JAAG, Allgemeinverfügung, S. 449; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 310 Rz. 815; WALDMANN/BICKEL, Praxiskommentar VwVG, N. 36 zu Art. 29 VwVG; BGE 145 I 167 E. 4.1 S. 171; 119 Ia 141 E. 5/cc S. 150.

1509 Vgl. WALDMANN/BICKEL, Praxiskommentar VwVG, N. 16 zu Art. 30a VwVG.

1510 Vgl. auch LUBISTHANI, Punissabilité.

1511 Vgl. zu diesen Spezialfällen oben, 6. Kapitel II.3.b)bb)(3).

1512 Vgl. dazu unten, 6. Kapitel II.3.c).

Rechtswirkung zu entfalten.[1513] Dabei hat die Eröffnung grundsätzlich durch individuelle Zustellung zu erfolgen.[1514] Ausnahmen vom Erfordernis der individuellen Eröffnung sieht Art. 36 VwVG vor. Danach können Verfügungen unter gewissen Umständen durch Veröffentlichung in einem amtlichen Blatt eröffnet werden. Das betrifft namentlich Verfahren mit zahlreichen Parteien oder wenn sich die Parteien ohne unverhältnismässigen Aufwand nicht vollständig bestimmen lassen (vgl. Art. 36 lit. c und lit. d VwVG). Da ihre Adressaten nicht individuell bestimmt sind, fallen Allgemeinverfügungen regelmässig unter den Ausnahmetatbestand von Art. 36 lit. d VwVG. Entsprechend kann die Eröffnung von Allgemeinverfügungen durch öffentliche Bekanntmachung erfolgen.[1515] Für die Spezialadressaten von Allgemeinverfügungen ist allerdings gesondert zu prüfen, ob ein Ausnahmetatbestand gemäss Art. 36 VwVG greift. Ist das nicht der Fall, haben sie Anspruch auf individuelle Eröffnung des Entscheids. Im Hinblick auf die Normaladressaten bleibt die Pflicht zur amtlichen Publikation davon unberührt.[1516]

Aufgrund seiner Qualifikation als Allgemeinverfügung ist der Verbotsbeschluss des Bundesrats gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG durch amtliche Publikation zu eröffnen (vgl. Art. 36 lit. d VwVG). Für Organisationsmitglieder ist mit Blick auf ihre besondere Betroffenheit als Spezialadressaten aber zusätzlich zu prüfen, ob Gründe im Sinne von Art. 36 VwVG vorliegen, die einen Verzicht auf die individuelle Eröffnung des Verbots rechtfertigen. Die gleichen Regeln wie für Organisationsmitglieder gelten in diesem Punkt, wenn die zu verbietende Organisation über eigene Rechtspersönlichkeit verfügt. Ihr gegenüber kann auf eine individuelle Eröffnung ebenfalls nur verzichtet werden, wenn ein Ausnahmetatbestand von Art. 36 VwVG aufgrund von Umständen greift, die in ihren eigenen Verhältnissen begründet liegen.

(4) Anfechtbarkeit

Grundsätzlich sind Verfügungen nur im Anschluss an ihren Erlass anfechtbar. Sind sie einmal formell rechtskräftig, können sie im Interesse der Rechtssicherheit nicht immer wieder aufs Neue in Frage gestellt werden. Mit dem

1513 Vgl. KNEUBÜHLER/PEDRETTI, Kommentar VwVG, N. 1 zu Art. 34 VwVG; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 292 Rz. 755.

1514 Vgl. KNEUBÜHLER/PEDRETTI, Kommentar VwVG, N. 3 zu Art. 34 VwVG; KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 176 Rz. 835.

1515 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 311 Rz. 817; KNEUBÜHLER/PEDRETTI, Kommentar VwVG, N. 12 zu Art. 36 VwVG; UHLMANN/SCHILLING-SCHWANK, Praxiskommentar VwVG, N 27 zu Art. 36 VwVG.

1516 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 311 Rz. 817; JAAG, Allgemeinverfügung, S. 451.

Eintritt der formellen Rechtskraft erlangen Verfügungen mithin Rechtsbeständigkeit.[1517] Im Rahmen von Allgemeinverfügungen sind die Adressaten im Erlasszeitpunkt jedoch nicht individuell bestimmt. Ausserdem kann sich ihre Zusammensetzung bei Allgemeinverfügungen mit offenem Adressatenkreis auch noch nach Eintritt der formellen Rechtskraft ändern.[1518] Zur Vermeidung von Rechtsschutzlücken wird daher zu Recht die Auffassung vertreten, dass formell bereits rechtskräftige Allgemeinverfügungen auch noch im Anwendungsfall auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden können.[1519] Eine solche akzessorische Überprüfung setzt voraus, dass es der betreffenden Person im Erlasszeitpunkt nicht möglich oder nicht zumutbar war, die Allgemeinverfügung anzufechten. Möglich und zumutbar ist eine Anfechtung von Allgemeinverfügungen in aller Regel bloss den Spezialadressaten.[1520]

Gemäss diesen Grundsätzen kann die Rechtmässigkeit eines Organisationsverbots auch noch nach dem Eintritt seiner formellen Rechtskraft einer akzessorischen Überprüfung zugeführt werden. Dieser Weg steht jedenfalls Personen offen, die mit strafrechtlichen Massnahmen zur Sicherung des Organisationsverbots im Sinne von Art. 74 Abs. 4 NDG belegt werden und denen es unmöglich oder unzumutbar war, innert der ordentlichen Rechtsmittelfrist gegen das Verbot vorzugehen. Personen, die im Verbotszeitpunkt bereits Organisationsmitglied waren, sind davon regelmässig ausgenommen, da ihnen als Spezialadressaten die Anfechtung noch vor Eintritt der formellen Rechtskraft möglich war. Dasselbe gilt für verbotene Organisationen selbst, die über eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Für sie weist der Beschluss nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG individuell-konkreten Charakter auf, was ihnen unter der Voraussetzung einer rechtsgültigen Eröffnung der Verfügung grundsätzlich die Möglichkeit verschafft, unmittelbar gegen den Verbotsbeschluss vorzugehen.[1521]

c) Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht

Nach diesen Überlegungen zum erstinstanzlichen Verfahren auf Erlass eines Organisationsverbots gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG sind die möglichen

1517 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 313 f. Rz. 821 ff.; JAAG, Allgemeinverfügung, S. 455 f.

1518 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 272 Rz. 689 f. und S. 311 Rz. 819; JAAG, Allgemeinverfügung, S. 452 ff.

1519 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 311 Rz. 819; KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 98 Rz. 422; JAAG, Allgemeinverfügung, S. 454 ff.; BGE 134 II 272 E. 3.3 S. S. 280 f.

1520 Vgl. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 311 Rz. 819; ähnlich JAAG, Allgemeinverfügung, S. 453 ff.; KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 98 Rz. 422.

1521 Vgl. zum Ganzen auch unten, 6. Kapitel II.3.c)bb).

Rechtsmittel zu erörtern. Unter Hinweis auf die einschlägige Spezialliteratur beschränkt sich die folgende Darstellung auf die Grundzüge und Besonderheiten.[1522]

aa) Anfechtungsmöglichkeit

Nach Art. 83 Abs. 1 NDG können Verfügungen, die von Bundesorganen gestützt auf das Nachrichtendienstgesetz erlassen werden, beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden (vgl. auch Art. 47 Abs. 1 lit. c VwVG). Das gilt ebenso für den Beschluss des Bundesrats, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG ein Organisationsverbot auszusprechen: Dieser Beschluss ist wie gezeigt meistens als Allgemeinverfügung zu qualifizieren. Allgemeinverfügungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG stellen im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht zulässige Anfechtungsobjekte dar (vgl. Art. 31 VGG sowie Art. 44 VwVG).[1523] Entscheidet der Bundesrat über ein Organisationsverbot nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG, handelt er ausserdem als Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts, gegen deren Verfügung die Beschwerde nach ausdrücklicher Anordnung in Art. 33 lit. b Ziff. 4bis VGG zulässig ist.

Sodann greift auch keine Ausnahme nach Art. 32 VGG, der die sachliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts umreisst. Zwar bestimmt Art. 32 Abs. 1 lit. a VGG, dass die Beschwerde gegen Verfügungen auf dem Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit ausgeschlossen ist, soweit das Völkerrecht keinen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt. Aus dem systematischen Zusammenhang und den parlamentarischen Beratungen folgt aber, dass ein bundesrätlicher Beschluss nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG keine Verfügung nach Art. 32 Abs. 1 lit. a VGG darstellt, auch wenn ein Organisationsverbot eine konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit voraussetzt (vgl. Art. 74 Abs. 1 NDG): Mit Art. 33 lit. b Ziff. 4bis VGG (Bundesrat als zulässige Vorinstanz bei Beschwerden gegen ein Organisationsverbot) und dem weiter unten noch zu diskutierenden Art. 83 Abs. 2 NDG (keine aufschiebende Wirkung bei Beschwerden gegen ein Organisationsverbot)[1524] hat der Gesetzgeber klar zum Ausdruck gebracht, dass ein Organisationsverbot der gerichtlichen Überprüfung unterstehen soll. Dasselbe ergibt sich aus dem Votum des Kommissionssprechers im Ständerat. Er begründete die Anfechtungsmöglichkeit insbesondere mit der Rechtsweggarantie gemäss

---

1522 Vgl. allgemein für das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Bundesverwaltungsgericht; KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 296 ff. Rz. 1357 ff.

1523 Vgl. MOSER/BESUCH/KNEUBÜHLER, Bundesverwaltungsgericht, S. 32 f. Rz. 2.14; MÜLLER/BIERI, Kommentar VwVG, N. 4 zu Art. 44 VwVG.

1524 Vgl. unten, 6. Kapitel II.3.c)cc).

Art. 29a BV.[1525] Nach der gesetzgeberischen Konzeption setzt die Anfechtbarkeit eines Verbotsbeschlusses gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG folglich keinen völkerrechtlichen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung voraus. Entsprechend handelt es sich auch nicht um eine Verfügung auf dem Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit im Sinne von Art. 32 Abs. 1 lit. a VGG, die nur unter dieser Bedingung angefochten werden kann.[1526] Gegen Beschlüsse über das Verbot von Organisationen nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG steht die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unter Vorbehalt der übrigen Sachurteilsvoraussetzungen daher ohne Weiteres offen.[1527]

bb) Beschwerderecht und Überprüfungsbefugnis

Zur Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht berechtigt ist, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (vgl. Art. 37 VGG i.V.m. Art. 48 VwVG). Beim Verbotsbeschluss des Bundesrats gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG handelt es sich wie gezeigt um eine Allgemeinverfügung. Als Spezialadressaten zur Beschwerde berechtigt sind daher in erster Linie die natürlichen Personen, die Mitglied der Organisation sind. Soweit eine Organisation über eigene Rechtspersönlichkeit verfügt und als individuell bestimmte Adressatin mit einem Verbot belegt wird, ist sie ebenfalls zur Beschwerde befugt.[1528] Personen, denen die Anfechtung eines Organisationsverbots im Zeitpunkt seines Erlasses nicht möglich oder unzumutbar war, können den Verbotsbeschluss gegebenenfalls auch noch später einer akzessorischen Überprüfung unterziehen.[1529] Das wird aber regelmässig nicht in einem Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht geschehen, sondern im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Sanktionierung von Verstössen gegen Sicherungsmassnahmen zum Grundverbot gemäss Art. 74 Abs. 4 und Abs. 6 NDG).[1530]

Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens kommt dem Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich eine umfassende Überprüfungsbefugnis zu.[1531]

1525 Vgl. AB S 2015 640 (Votum SR Kuprecht); vgl. auch oben, 6. Kapitel II.1.c)bb)(4).

1526 Für die übrigen Verfügungen gestützt auf das NDG gilt dasselbe, vgl. Botschaft NDG, S. 2207.

1527 Vgl. auch Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 91 f.; STÄHLI, Verbot, S. 243 Rz. 590.

1528 Vgl. HÄNER, Kommentar VwVG, N. 11 zu Art. 48 VwVG; MARANTELLI/HUBER, Praxiskommentar VwVG, N. 24 ff. zu Art. 48 VwVG.

1529 Vgl. dazu oben, 6. Kapitel II.3.b)cc)(4).

1530 Vgl. dazu unten, 6. Kapitel II.4.e).

1531 Vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Bundesverwaltungsgericht, S. 89 Rz. 2.151; SCHINDLER, Kommentar VwVG, N. 2 zu Art. 49 VwVG.

Den von der Vorinstanz festgestellten Sachverhalt kann es einerseits auf Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit hin untersuchen (vgl. Art. 37 VGG i.V.m. Art. 49 Abs. 1 lit. b VwVG). Andererseits kann das Bundesverwaltungsgericht die rechtlichen Schlüsse, welche die Vorinstanz gestützt auf den ermittelten Sachverhalt gezogen hat, auf Unangemessenheit oder die Verletzung von Bundesrecht hin überprüfen (vgl. Art. 37 VGG i.V.m. Art. 49 lit. a und lit. c VwVG). Für das Verfahren auf Anfechtung eines Organisationsverbots sehen die einschlägigen Bestimmungen keine Abweichungen vor. Den Verbotsbeschluss des Bundesrats kann das Bundesverwaltungsgericht mithin einer umfassenden Sachverhalts-, Rechts- und Angemessenheitskontrolle unterziehen. Neben einer Verletzung der Verbotsvoraussetzungen gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG hat das Bundesverwaltungsgericht dabei insbesondere zu prüfen, ob der Entscheid des Bundesrats im Einzelfall mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist, die sich namentlich aus den grundrechtlichen Garantien ergeben.[1532]

cc) Keine aufschiebende Wirkung

Die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht hat grundsätzlich aufschiebende Wirkung (vgl. Art. 37 VGG i.V.m. Art. 55 Abs. 1 VwVG). Das bedeutet, dass die Rechtsfolgen einer Verfügung nicht gleichzeitig mit ihrer Eröffnung eintreten, sondern bis zum Ablauf der Rechtsmittelfrist bzw. für die Dauer eines allfälligen Beschwerdeverfahrens aufgeschoben bleiben. Währenddessen dürfen verfügte Rechte für den Moment nicht wahrgenommen und verfügte Pflichten vorderhand nicht zwangsweise durchgesetzt werden.[1533] Allerdings sieht Art. 83 Abs. 2 NDG für das Rechtsmittel gegen Verfügungen über Organisationsverbote eine Ausnahme vor (vgl. auch Art. 55 Abs. 5 VwVG).[1534] Demnach kommt der Beschwerde gegen ein Organisationsverbot keine aufschiebende Wirkung zu. Die Rechtswirksamkeit eines Organisationsverbots tritt folglich unmittelbar mit seiner Eröffnung ein und wird mit einer Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht auch nicht ohne Weiteres gehemmt.

Für die unverzügliche Rechtswirksamkeit eines Organisationsverbots kann es gute Gründe geben. Unter anderem kann der sofortige Eintritt der Rechtsfolgen dem Schutz von unmittelbar bedrohten Rechtsgütern dienen[1535]

1532 Vgl. dazu oben, 6. Kapitel II.2.

1533 Vgl. KIENER, Kommentar VwVG, N. 2 zu Art. 55 VwVG; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, S. 314 f. Rz. 824 ff.; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Bundesverwaltungsgericht, S. 146 f. Rz. 3.19.

1534 Vgl. auch KIENER, Kommentar VwVG, N. 41 zu Art. 55 VwVG.

1535 Vgl. allgemein dazu KIENER, Kommentar VwVG, N. 16 zu Art. 55 VwVG; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Bundesverwaltungsgericht, S. 152 Rz. 3.26.

oder verhindern, dass der Zweck der Massnahme vereitelt wird, etwa indem eine Organisation vor Eintritt der Rechtswirksamkeit ihre Vermögenswerte beiseiteschafft, um ihre Tätigkeit später in verbotswidriger Weise fortsetzen zu können.[1536] Ungeachtet dessen ist die unverzügliche Rechtswirksamkeit eines Organisationsverbots nach Art 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG in zweierlei Hinsicht zu relativieren. Zu berücksichtigen ist erstens, dass mit dem Eintritt der Rechtswirksamkeit grundsätzlich jede Betätigung der Organisation und auch ihre Unterstützung verboten ist.[1537] Davon ausgeklammert müssen nun jedoch Handlungen bleiben, die im Zusammenhang mit der Anfechtung des Verbotsbeschlusses stehen. Andernfalls wäre es der Organisation und ihren Mitgliedern mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung zugleich untersagt, gegen ein Organisationsverbot Rechtsmittel einzulegen, was offensichtlich nicht Sinn und Zweck von Art. 83 Abs. 2 NDG entspricht. Handlungen im Zusammenhang mit der Anfechtung des Verbotsbeschlusses sind deshalb in teleologischer Reduktion dieser Bestimmung von der unverzüglichen Rechtswirksamkeit eines Organisationsverbots auszunehmen.[1538]

Eine zweite Relativierung der unverzüglichen Rechtswirksamkeit von Organisationsverboten ergibt sich aus der Kompetenz des Bundesverwaltungsgerichts, einer Beschwerde auch im übrigen Verbotsumfang die aufschiebende Wirkung zu erteilen (vgl. Art. 37 VGG i.V.m. Art. 55 Abs. 3 VwVG). Zwar sieht Art. 83 Abs. 2 NDG diese Möglichkeit nicht ausdrücklich vor. Ebenso wenig schliesst die Bestimmung ein solches Vorgehen aber aus.[1539] Die Tatbestandsvoraussetzungen eines Organisationsverbots nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG[1540] führen sodann nicht zum Schluss, dass die unverzügliche Rechtswirksamkeit in jedem Fall erforderlich erscheint. Mit Blick auf den Verhältnismässigkeitsgrundsatz (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) und angesichts der einschneidenden Rechtsfolgen eines Organisationsverbots ist dem Bundesverwaltungsgericht daher gestützt auf Art. 37 i.V.m. Art. 55 Abs. 3 VwVG die Möglichkeit einzuräumen, der Beschwerde gegen einen Verbotsbeschluss die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise zu erteilen.[1541]

1536 Vgl. GROH, Kommentar Vereinsgesetz, N. 44 zu § 3 VereinsG, und oben, 1. Kapitel III.4.c)ee).

1537 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.b)bb).

1538 Ähnlich für das deutsche Recht RUDROFF, Vereinigungsverbot, S. 110 ff. und S. 117 ff.

1539 In solchen Fällen ist durch Auslegung zu ermitteln, ob das Bundesverwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung erteilen kann, vgl. SEILER, Praxiskommentar VwVG, N. 195 zu Art. 55 VwVG; im Ergebnis wohl gl.M. KIENER, Kommentar VwVG, N. 47 zu Art. 55 VwVG.

1540 Vgl. dazu ausführlich oben, 6. Kapitel II.2.

1541 Vgl. KIENER, Kommentar VwVG, N. 22 zu Art. 55 VwVG; KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 289 Rz. 1322.

d) Beschwerde an das Bundesgericht

Gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts kann gemäss Art. 83 Abs. 4 NDG beim Bundesgericht Beschwerde erhoben werden.[1542] Das Verfahren richtet sich dabei nach dem Bundesgerichtsgesetz. Anwendbar sind die Bestimmungen über die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (vgl. Art. 82 ff. BGG, Art. 113 BGG *e contrario*): Der Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts stellt ein zulässiges Anfechtungsobjekt dar (vgl. Art. 82 lit. a i.V.m. Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG). Nicht einschlägig ist weiter die Ausnahmebestimmung gemäss Art. 83 lit. a BGG, wonach Entscheide auf dem Gebiet der inneren oder äusseren Sicherheit nur angefochten werden können, soweit das Völkerrecht einen Anspruch auf gerichtliche Beurteilung einräumt. Die Tragweite dieser Bestimmung ist mit Art. 32 Abs. 1 lit. a VGG inhaltlich deckungsgleich.[1543] Aus den gleichen Gründen, die bei Organisationsverboten zur Unanwendbarkeit von Art. 32 Abs. 1 lit. a VGG im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht führen, ist vor dem Bundesgericht auch Art. 83 lit. a BGG nicht anwendbar.[1544]

Übereinstimmend geregelt ist weiter die Beschwerdelegitimation von Privaten (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG und Art. 37 VGG i.V.m. Art. 48 Abs. 1 VwVG),[1545] sodass diesbezüglich auf die Ausführungen zum Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht verwiesen werden kann. Im Vergleich zum Bundesverwaltungsgericht verfügt das Bundesgericht allerdings bloss über eine beschränkte Überprüfungsbefugnis: In die Sachverhaltsfeststellungen der Vorinstanz greift das Bundesgericht nur ein, wenn sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung beruhen (vgl. Art. 97 Abs. 1 und Art. 105 Abs. 1 BGG). In rechtlicher Hinsicht bleibt seine Kognition, soweit hier interessierend, auf die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht limitiert (Art. 95 lit. a und lit. b BGG). Das Bundesgericht kann danach insbesondere prüfen, ob die Tatbestandsvoraussetzungen von Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG erfüllt sind und ein Organisationsverbot mit den grundrechtlichen Ansprüchen der Betroffen vereinbar ist. Im Unterschied zum Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht stellt die Angemessenheitskontrolle hingegen keinen Prüfpunkt dar, dessen sich das Bundesgericht annehmen kann.

1542 Vgl. für das Verfahren vor dem Bundesgericht allgemein GEISER et al. (HRSG.), Bundesgericht; KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 301 ff. Rz. 1388 ff.

1543 Vgl. HÄBERLI, Basler Kommentar BGG, N. 30 und N. 40 zu Art. 83 BGG; STÄHLI, Verbot, S. 244 Rz. 592.

1544 Vgl. dazu oben, 6. Kapitel II.3.c)aa).

1545 Vgl. WALDMANN, Basler Kommentar BGG, N. 5 zu Art. 89 BGG; BGE 143 II 506 E. 5.1 S. 511 f.; 139 II 328 E. 3.2 S. 332 f.

Zu beachten ist schliesslich, dass der Beschwerde an das Bundesgericht von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung zukommt (vgl. Art. 103 Abs. 1 BGG). Allerdings kann der Instruktionsrichter von Amtes wegen oder auf entsprechendes Ersuchen der Beschwerde führenden Partei eine andere Anordnung treffen (vgl. Art. 103 Abs. 3 BGG), sodass diesbezüglich eine vergleichbare Rechtslage wie im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht herrscht.

e) Beschwerde an den EGMR

Innerstaatlich entscheidet das Bundesgericht als letzte Instanz über ein Organisationsverbot, das der Bundesrat gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG verfügt und gegen das sich betroffene Private beschweren. Anschliessend kann das Urteil des Bundesgerichts noch an den EGMR weitergezogen werden (vgl. Art. 35 Abs. 1 EMRK).[1546] Die Beschwerde setzt voraus, dass eine Verletzung von Rechten behauptet wird, die in der EMRK anerkannt sind. Damit sie mit ihrem Rechtsmittel gehört werden, müssen die Beschwerdeführer in eigenen Rechten betroffen und beschwert sein, d.h. Opfereigenschaft aufweisen. Keinen Unterschied macht, ob es sich bei den Beschwerdeführern um natürliche oder juristische Personen handelt (vgl. Art. 34 EMRK).[1547] Da die Beschwerde an den EGMR eine Opfereigenschaft der Beschwerde führenden Person bedingt, sind Popularklagen oder die abstrakte Normenkontrolle grundsätzlich ausgeschlossen.[1548] Im Zusammenhang mit einem Organisationsverbot nach Art. 74 NDG kommen daher wie schon im innerstaatlichen Verfahren in erster Linie die Mitglieder sowie die Organisation selbst als Beschwerdeführer in Frage.

In rechtlicher Hinsicht ist die Überprüfungsbefugnis des EGMR auf die Verletzung von Garantien der EMRK sowie der Zusatzprotokolle beschränkt, die von der Schweiz ratifiziert wurden.[1549] Im vorliegenden Kontext steht

1546 Vgl. für das Verfahren vor dem EGMR allgemein KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 415 ff. Rz. 1902 ff.; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 48 ff. Rz. 1 ff.; zur Anfechtbarkeit von Urteilen des Bundesgerichts GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 72 Rz. 24; KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 424 f. Rz. 1945 ff; MEYER-LADEWIG/PETERS, EMRK-Handkommentar, N. 8 ff. zu Art. 35 EMRK.

1547 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 62 ff. Rz. 6 ff.; KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 420 f. Rz. 1919 ff.; MEYER-LADEWIG/KULICK, EMRK-Handkommentar, N. 5 ff. zu Art. 34 EMRK.

1548 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 66 Rz. 16; KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 421 f. Rz. 1924 ff.; MEYER-LADEWIG/KULICK, EMRK-Handkommentar, N. 28 zu Art. 34 EMRK.

1549 Vgl. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 424 Rz. 1943; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 92 Rz. 58 f.; MEYER-LADEWIG/KULICK, EMRK-Handkommentar, N. 39 zu Art. 34 EMRK.

dabei eine Verletzung der Vereinigungsfreiheit nach Art. 11 EMRK im Vordergrund.[1550] Falls erforderlich, ist der EGMR zudem befugt, Sachverhaltsabklärungen zu tätigen (vgl. Art. 38 EMRK). Im Unterschied zum Bundesgericht, das in die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen nur bei offensichtlichen Mängeln oder anderen Rechtswidrigkeiten eingreifen kann (vgl. Art. 97 und Art. 105 BGG), ist der EGMR folglich nicht an die Tatsachenbasis des innerstaatlichen Urteils gebunden.[1551] Zu erwähnen ist schliesslich, dass auch der Beschwerde an den EGMR grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung zukommt. In Ausnahmefällen verfügt der EGMR allerdings vorläufige Massnahmen, wobei er seine diesbezügliche Kompetenz aus dem Recht auf wirksame Beschwerde herleitet (vgl. Art. 34 EMRK).[1552] Bei der Anordnung vorläufiger Massnahmen beschränkt sich der EGMR in aller Regel auf Fälle der drohenden Verletzung von Art. 2 (Recht auf Leben) und Art. 3 (Verbot der Folter).[1553] Im Zusammenhang mit einem Organisationsverbot ist daher kaum mit der Anordnung von vorsorglichen Massnahmen zu rechnen.

f) Fazit

Beim Beschluss des Bundesrats, gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG eine Organisation zu verbieten, handelt es sich grundsätzlich um eine Allgemeinverfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG. Als Individualverfügung ist ein entsprechender Beschluss nur zu qualifizieren, soweit er einzelne Mitglieder oder eine Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit als Verbotsadressaten bezeichnet.

Gegen den Erlass eines Organisationsverbots kann zunächst Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und anschliessend an das Bundesgericht erhoben werden. Offen steht ferner die Beschwerde an den EGMR. Diesen Rechtsmitteln kommt von Gesetzes wegen keine aufschiebende Wirkung zu, sodass das Organisationsverbot unmittelbar mit der Eröffnung rechtswirksam wird. Unabhängig von der sofortigen Rechtswirksamkeit des Verbotsbeschlusses zulässig bleibt jedoch dessen Anfechtung, weil andernfalls der Rechtsschutz nicht gewährleistet wäre. Zudem können die Gerichte den vor ihnen hängigen Rechtsmitteln gegen das Verbot die aufschiebende Wirkung erteilen.

1550 Vgl. oben, 5. Kapitel II.2.a)bb).

1551 Vgl. KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 417 Rz. 1911; GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 100 Rz. 69; MEYER-LADEWIG/EBERT, EMRK-Handkommentar, N. 2 ff. zu Art. 38 EMRK.

1552 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 56 ff. Rz. 1 ff.; KIENER/RÜTSCHE/KUHN, Verfahrensrecht, S. 418 Rz. 1912; MEYER-LADEWIG/KULICK, EMRK-Handkommentar, N. 54 ff. zu Art. 34 EMRK.

1553 Vgl. GRABENWARTER/PABEL, Menschenrechtskonvention, S. 56 f. Rz. 2.

Zu beachten ist ferner, dass für gewisse Kategorien von Verbotsadressaten auch nach formeller Rechtskraft des Organisationsverbots eine akzessorische Überprüfung der Verbotsverfügung zulässig ist. Dies betrifft insbesondere Personen, die im Zeitpunkt des Verbotserlasses keine besondere Nähe zur Organisation aufwiesen (Normaladressaten) oder denen die Anfechtung des Verbotsbeschlusses aus anderen Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar war.

4. Rechtsfolgen

a) Struktur der Ausführungen

Neben einem einleitenden Überblick zum Regelungsgehalt von Art. 74 NDG wurden in den vorangehenden Abschnitten die Voraussetzungen für ein Organisationsverbot sowie die verfahrensrechtlichen Grundlinien erörtert, die beim Erlass eines Organisationsverbots nach Art. 74 NDG zu befolgen sind. An dieser Stelle sind die Rechtsfolgen zu diskutieren, die mit einem solchen Organisationsverbot einhergehen. Die Struktur der folgenden Ausführungen richtet sich grundsätzlich nach den Regelungselementen, die das Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG aufweist und die bereits weiter vorne dargelegt wurden.[1554] Zu erörtern sind demnach das Grundverbot und die gesetzlich vorgesehenen Sicherungsmassnahmen, d.h. das Verbot von Unterstützungshandlungen, das Propagandaverbot sowie die strafrechtliche Absicherung des Organisationsverbots und die Entziehung von materiellen Grundlagen der Organisationstätigkeit. Im Rahmen dieser Erörterung sind die einzelnen Regelungselemente auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen. Anzulegen ist wie schon gezeigt ein grundrechtlicher Massstab,[1555] wobei sich Ausführungen zum Kerngehalt (Art. 36 Abs. 4 BV) mangels Einschlägigkeit erübrigen.

b) Grundverbot

aa) Auslegung

Mit einem Verbotsbeschluss gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG werden die Mitglieder der betroffenen Organisation unmittelbar verpflichtet, den bestehenden organisatorischen Zusammenhalt aufzugeben und alle sich darauf stützenden Aktivitäten zu unterlassen. Personen, die nicht Mitglied der Organisation sind, dürfen sich nicht neu an ihr beteiligen.[1556] Soweit die Organisation über Rechtspersönlichkeit verfügt, richtet sich das Verbot auch gegen sie.

1554 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.b).

1555 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.d).

1556 Ähnlich PAJAROLA, Bekämpfung, S. 297 Rz. 709 m.H. auf S. 91 ff. Rz. 209 ff.

Verfügt sie über rechtliche Strukturen, sind diese aufzulösen und zu liquidieren.[1557] Bei diesen Pflichten handelt es sich um die zwangsläufigen Rechtsfolgen eines Organisationsverbots, die sich aus den charakteristischen Eigenschaften des Verbotsobjekts ergeben (Grundverbot).[1558]

bb) Verfassungskonformität

Unter verfassungsrechtlicher Perspektive ist im Zusammenhang mit dem Grundverbot hauptsächlich das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) von Interesse.[1559] Für die Aspekte des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 36 Abs. 2 und Abs. 3 BV) kann demgegenüber auf die Erörterungen zu den Voraussetzungen gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG verwiesen werden:[1560] Referenzpunkt der dortigen Ausführungen bildeten im Wesentlichen die soeben dargelegten Verpflichtungen aus dem Grundverbot. Weitere Erläuterungen dazu erübrigen sich an dieser Stelle.

In Bezug auf die gesetzliche Grundlage zeigt sich, dass die unmittelbaren Rechtsfolgen eines Organisationsverbots nach Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG im Gesetz nur lückenhaft abgebildet sind. Fragmentarisch kommt das Grundverbot in Art. 74 Abs. 4 NDG zum Ausdruck. Diese Bestimmung untersagt eine mitgliedschaftliche Beteiligung an der verbotenen Organisation. Sie ist in erster Linie auf Personen zugeschnitten, die im Verbotszeitpunkt noch nicht Mitglied der Organisation sind.[1561] Bei grosszügiger Auslegung ebenfalls darunter subsumiert werden kann die Verpflichtung bestehender Mitglieder, den organisatorischen Zusammenhalt aufzugeben. Mit Blick auf das Bestimmtheitserfordernis im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV wäre aber jedenfalls wünschenswert, wenn das Gesetz diese Verbotsfolge ebenfalls ausdrücklich verankern würde.

Keine Regelung trifft das Gesetz schliesslich für den Fall, dass die verbotene Organisation über juristische Strukturen verfügt, die als Folge aus dem Grundverbot aufgelöst und liquidiert werden müssen. Nach welchen Regeln die Auflösung und die Liquidation vonstattengehen sollen, hat der Gesetzgeber offen gelassen und bleibt unklar. Diesbezüglich besteht nach Massgabe von Art. 36 Abs. 1 BV ein gesetzgeberischer Regelungsbedarf.

1557 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.

1558 Vgl. oben, 1. Kapitel III.2; zur typologischen Verortung von Art. 74 NDG vgl. 6. Kapitel II.1.b)bb).

1559 Vgl. dazu allgemein oben, 4. Kapitel III.

1560 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.

1561 Vgl. ENGLER, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 12 und N. 31 zu Art. 260ter StGB; EICKER, Flug, S. 353 f.; LEU/PARVEX, Verbot, S. 760.

c) Verbot von Unterstützungshandlungen

aa) Auslegung

Das sich aus Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG ergebende Grundverbot wird von verschiedenen Sicherungsmassnahmen flankiert. Dazu zählt ein Verbot von Unterstützungshandlungen. In Art. 74 Abs. 4 NDG nennt das Gesetz drei Varianten von verbotenen Unterstützungshandlungen.[1562] Danach ist es untersagt, eine verbotene Organisation personell oder materiell zu unterstützen, für sie anzuwerben oder ihre Aktivitäten auf andere Weise zu fördern. Dem Verbot dieser Unterstützungshandlungen wie überhaupt allen Sicherungsmassnahmen ist nach hier vertretenem Verständnis gemein, dass sie nicht auf mitgliedschaftliches Handeln abzielen, das seine Wurzeln im organisatorischen Zusammenhalt hat und bereits gestützt auf das Grundverbot untersagt ist, sondern auf Handlungen, die unabhängig von der Organisation, aber zugunsten ihres verbotenen Weiterbestands vorgenommen werden.[1563]

(1) Unterstützung

Untersagt ist zunächst die Unterstützung einer verbotenen Organisation (vgl. Art. 74 Abs. 4 NDG). Für den Begriff der Unterstützung kann grundsätzlich auf die Ausführungen zu den Anlasstätigkeiten im Sinne von Art. 74 Abs. 1 NDG verwiesen werden. Demnach meint Unterstützung die Leistung eines massgeblichen, d.h. nicht bloss untergeordneten Beitrags zum Fortbestand der Organisation.[1564]

Während es im Zusammenhang mit den Anlasstätigkeiten gemäss Art. 74 Abs. 1 NDG um der Organisation zurechenbare Beiträge zugunsten von terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten geht, die ein Organisationsverbot rechtfertigen können, ist der Bezugspunkt der Unterstützung im Rahmen von Art. 74 Abs. 4 NDG ein anderer: Hier stehen Unterstützungshandlungen im Vordergrund, die von ausserhalb der bereits verbotenen Organisation geleistet werden. Das kann, muss aber nicht zwingend mit Beiträgen an terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten der verbotenen Organisation im Sinne von Art. 74 Abs. 1 NDG einhergehen.[1565]

1562 Zur Typologie vgl. oben, 6. Kapitel II.1.b)cc)(1).

1563 Vgl. für Art. 260ter StGB ENGLER, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 13 zu Art. 260ter StGB; ähnlich für die Variante der Anwerbung im Rahmen des BG «Al-Qaïda/IS» TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 53 f. Rz. 77.

1564 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.b)bb)(3).

1565 Ähnlich VEST, Terrorismusbekämpfung, S. 330 für Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS»; EICKER, Flug, S. 354; STÄHLI, Verbot, S. 185 Rz. 430; EICKER, Interpretation, Rz. 12; ENGLER, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 31 zu Art. 260ter StGB; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 52 f. Rz. 75.

Die Unterstützung der Organisation kann gemäss Art. 74 Abs. 4 NDG personeller oder materieller Natur sein. Neben der Leistung von Beiträgen in der eigenen Person erfasst die Bestimmung somit auch die Zurverfügungstellung von Sachmitteln.[1566] Allemal darf nach hier vertretener Auffassung nur ein substanzieller Beitrag an den Weiterbestand der Organisation als Unterstützung im Sinne von Art. 74 Abs. 4 NDG gelten, was sich aus dem herkömmlichen Verständnis des Begriffs der Unterstützung sowie dem historischen und dem systematischen Auslegungselement ergibt.[1567]

(2) Anwerbung

Weiter untersagt Art. 74 Abs. 4 NDG, für die verbotene Organisation anzuwerben. Anwerbung meint die Rekrutierung von neuen Mitgliedern.[1568] Diese Unterstützungsvariante verlangt ein aktives Vorgehen im Bestreben, eine oder mehrere bestimmbare Personen für die Beteiligung an der verbotenen Organisation zu gewinnen.[1569] Nach der gesetzgeberischen Vorstellung kein notwendiges Begriffsmerkmal dieser Unterstützungsvariante dürfte ein Erfolg darstellen, der darin zum Ausdruck kommt, dass sich die angeworbenen Personen an der verbotenen Organisation auch tatsächlich beteiligen. Verboten ist in diesem Sinne bereits der Versuch der Anwerbung.[1570]

(3) Förderung

Verbietet der Bundesrat gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG eine Organisation, ist es nach Art. 74 Abs. 4 NDG ausserdem untersagt, «ihre Aktivitäten auf andere Weise» zu fördern. Im Hinblick auf den Begriff der Förderung kann wiederum auf die Ausführungen zu den Anlasstätigkeiten im Sinne von Art. 74 Abs. 1 NDG zurückgegriffen werden. Fördern meint danach die Leistung eines im Verhältnis zur Unterstützung eher untergeordneten Beitrags, der sich aber tatsächlich zugunsten einer bestimmten Sache auswirkt.[1571] Der Begriff erfasst ein sehr weites Feld an Verhaltensweisen. Im Rahmen von Art. 74 Abs. 4 NDG

1566 Vgl. VEST, Terrorismusbekämpfung, S. 330; PAJAROLA, Bekämpfung, S. 297 Rz. 709.

1567 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.b)bb)(3). Höchst zweifelhaft ist, ob ein Leben im Herrschaftsbereich einer verbotenen Organisation als Unterstützungshandlung ausreicht, vgl. so aber Urteil des Bundesgerichts 6B_120/2021 vom 11. April 2022 E. 6.4.1.

1568 Ähnlich für Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» EICKER, Flug, S. 353; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 53 f. Rz. 77; zu Art. 272 StGB vgl. HUSMANN, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 21 zu Art. 272 StGB.

1569 Vgl. auch Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6484 f. und S. 6512.

1570 Vgl. PAJAROLA, Bekämpfung, S. 297 Rz. 711 i.V.m. S. 183 Rz. 436; ähnlich zu Art. 272 StGB HUSMANN, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 21 zu Art. 272 StGB; zu Art. 260^{sexies} StGB vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6484.

1571 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.b)bb)(4).

kommt ihm daher der Charakter einer Generalklausel zu.[1572] Nach dem Wortlaut von Art. 74 Abs. 4 NDG muss sich die Förderung nicht auf die Organisation als solche beziehen, sondern «ihre[n] Aktivitäten» zugutekommen. Diese Verbindung zu den Aktivitäten der Organisation kann in dem Sinne als Einschränkung des Verbots verstanden werden, als Förderung im Unterschied zur Unterstützung der Organisation als solche eine gewisse (Tat-)Nähe zu konkreten Aktivitäten der Organisation aufweisen muss.[1573]

bb) Verfassungskonformität

(1) Gesetzliche Grundlage

Diese vom Gesetzgeber in Art. 74 Abs. 4 NDG verankerten Varianten von verbotenen Unterstützungshandlungen sind auf ihre Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu prüfen. Dabei ist wie gezeigt ein grundrechtlicher Massstab anzulegen.[1574]

Mit Blick auf das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) stellen sich vorab Fragen zur Bestimmtheit der Norm. Diese sind umso drängender, als Verstösse gegen das Verbot von Unterstützungshandlungen unter Strafdrohung stehen (vgl. Art. 74 Abs. 4 NDG).[1575] Namentlich das Verbot von Unterstützungshandlungen und der in anderer Weise erfolgenden Förderung der Organisation ist wenig bestimmt. Es schränkt die erfassten Tätigkeiten in sachlicher Hinsicht kaum ein, was zu einem gewissen Grad dem Regelungsgegenstand geschuldet ist und somit nicht von vornherein als unzulässig erscheint.[1576]

Um den Anwendungsbereich der Norm für die Adressaten erkennbar abzugrenzen, ist aber immerhin zu verlangen, dass sie ausschliesslich auf Handlungen bezogen wird, die tatsächlich und in für die Normadressaten klar ersichtlicher Weise eine Unterstützung oder Förderung der verbotenen Organisation bzw. ihrer Aktivitäten bewirken können. Das dürfte nur für

1572 Vgl. LUBISTHANI, Punissabilité, ähnlich für Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» EICKER, Flug, S. 353; ENGLER, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 31 und N. 33 zu Art. 260ter StGB; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 54 Rz. 78; Urteil des Bundesgerichts 6B_948/2016 vom 22. Februar 2017 E. 4.2.1.

1573 Vgl. VEST, Terrorismusbekämpfung, S. 330; PAJAROLA, Bekämpfung, S. 298 Rz. 712; ähnlich für Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» EICKER, Flug, S. 354; AHMED/LUBISHTANI, Terrorisme, Rz. 75; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 54 Rz. 78; JOSITSCH/POULIKAKOS, Lückenfüllung, Rz. 4 f.; ENGLER, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 33 zu Art. 260ter StGB; Urteile des Bundesgerichts 6B_120/2021 vom 11. April 2022 E. 6.4.1; 6B_948/2016 vom 22. Februar 2017 E. 4.2.1.

1574 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.d).

1575 Vgl. dazu unten, 6. Kapitel II.4.e).

1576 Zu den teilweise herabgesetzten Anforderungen an die Normdichte vgl. oben, 4. Kapitel III.1.a)cc)(2).

unmittelbar und nicht bloss mittelbar zugunsten der Organisation erbrachte Leistungen zutreffen, weil sich Letztere erst über eine längere Kausalkette hinweg positiv auf den Weiterbestand der verbotenen Organisation auswirken.

(2) Öffentliches Interesse

Im Zusammenhang mit dem Erfordernis eines hinreichenden öffentlichen Interesses (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV) ist bei der Auslegung von Art. 74 Abs. 4 NDG zu berücksichtigen, dass Sicherungsmassnahmen ihre Rechtfertigung darin finden, die weitere Existenz der konkret verbotenen Organisation zu verhindern. Daher darf Art. 74 Abs. 4 NDG nur solche Unterstützungs-, Anwerbungs- und Förderungshandlungen erfassen, die auf eine konkrete, vom Bundesrat gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG verbotene Organisation ausgerichtet sind. Nicht unter das Verbot von Unterstützungshandlungen fallen Aktivitäten, die zugunsten anderer Organisationen entwickelt werden. Das gilt umso mehr, als Art. 74 NDG kein Verbot von Ersatzorganisationen statuiert.[1577] Soweit das Grundverbot auf einem zulässigen öffentlichen Interesse (Art. 36 Abs. 2 BV) beruht, erstreckt sich dieses daher grundsätzlich auch auf das Verbot von Unterstützungshandlungen gemäss Art. 74 Abs. 4 NDG.

(3) Verhältnismässigkeit

Schliesslich ist im Zusammenhang mit dem Verbot von Unterstützungshandlungen auch der Verhältnismässigkeitsgrundsatz (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) zu beachten. Hier steht das Element der sachlichen Erforderlichkeit im Vordergrund. Danach soll das Verbot von Unterstützungs-, Anwerbungs- und Förderungshandlungen im Sinne von Art 74 Abs. 4 NDG nur so weit gehen, als es für die Verhinderung des Weiterbestands einer verbotenen Organisation tatsächlich notwendig ist. Namentlich im Hinblick auf das Verbot von Förderungshandlungen liegt daher eine einschränkende Auslegung von Art. 74 Abs. 4 NDG nahe. Dies gilt jedenfalls für Förderungshandlungen, die in den Schutzbereich eines Grundrechts fallen: Im Unterschied zur Variante der Unterstützung liegt eine Förderungshandlung nach dem Gesetz nicht erst bei massgeblichen Beiträgen an den Weiterbestand der verbotenen Organisation vor, sondern bereits bei Leistungen von untergeordneter Bedeutung.[1578] Unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) ist nun aber jedenfalls bei grundrechtlich geschützten Förderungshandlungen zu verlangen, dass sie geeignet sind, einen spürbaren und nicht bloss vernachlässigbaren Beitrag an den Weiterbestand einer verbotenen Organisation zu leisten.

1577 Vgl. dazu oben, 6. Kapitel II.1.b)cc)(5).

1578 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.b)bb)(4) und 6. Kapitel II.4.c)aa)(3).

Andernfalls droht Art. 74 Abs. 4 NDG auch solche grundrechtlich geschützten Bagatellhandlungen zu erfassen, deren Verbot mangels nennenswerten Beitrags an die Existenz der Organisation keiner sachlichen Notwendigkeit entspricht. Dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV liefe das zuwider.

d) Propagandaverbot

aa) Auslegung

Eine weitere Sicherungsmassnahme im Hinblick auf ein Organisationsverbot gemäss Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG stellt das Verbot von Propaganda dar. Verbietet der Bundesrat gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG eine Organisation, untersagt Absatz 4 von Art. 74 NDG, «für sie oder ihre Ziele Propagandaaktionen [zu] organisier[en]». Zum Begriff der Propaganda kann im Wesentlichen auf die Ausführungen zu den Anlasstätigkeiten gemäss Art. 74 Abs. 1 NDG verwiesen werden.[1579] Demnach umfasst Propaganda grundsätzlich jedes objektiv wahrnehmbare Verhalten, mit dem auf andere Menschen eingewirkt wird, um sie für einen Gedanken zu gewinnen oder in einer bereits bestehenden Überzeugung zu festigen.[1580] Der Begriff der Propaganda setzt mithin ein aktives, werbendes Verhalten voraus. Zu beachten bleibt, dass sich der Anwendungsbereich von Art. 74 Abs. 4 NDG nicht auf alle propagandistischen Verhaltensweisen bezieht. Der Wortlaut *(«Propagandaaktionen […] organisier[en]»)* deutet darauf hin, dass Art. 74 Abs. 4 NDG keine vereinzelten, spontanen Verhaltensweisen erfassen will, sondern nur planmässig betriebene Propaganda von einer gewissen Intensität.[1581] Um in den Anwendungsbereich dieser Sicherungsmassnahme zu fallen, muss die Propagandaaktion weiter «für sie [= die verbotene Organisation] oder ihre Ziele» organisiert werden (vgl. Art. 74 Abs. 4 NDG).

1579 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.b)bb)(2).

1580 Ähnlich für Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» EICKER, Flug, S. 355; LEU/PARVEX, S. 762; ENGLER, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 32 zu Art. 260ter StGB; Urteil des BStGer CA.2020.16 vom 23. August 2021 E. 2.5.3.2.

1581 Für den gleichlautenden Art. 261bis StGB ähnlich TRECHSEL/VEST, Praxiskommentar StGB, N. 25 ff. zu Art. 261bis StGB; a.M. jedoch NIGGLI, Rassendiskriminierung, N. 1223, wonach eine einzelne Propagandahandlung im Bereich von Art. 261bis StGB die Strafbarkeit begründet; für Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» wie hier EICKER, Flug, S. 355; LEU/PARVEX, S. 763; weitergehend Urteile des Bundesgerichts 6B_169/2019 vom 26. Februar 2020 E. 2.1; 6B_948/2016 vom 22. Februar 2017 E. 4.2 (Strafbarkeit einer einzelnen Propagandahandlung; vgl. dazu ENGLER, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 32 zu Art. 260ter StGB) und die Praxis des Bundesstrafgerichts, vgl. AHMED/LUBISHTANI, Terrorisme, Rz. 70 f.; PAJAROLA, Bekämpfung, S. 297 Rz. 710.

bb) Verfassungskonformität

(1) Gesetzliche Grundlage

Aus verfassungsrechtlicher Sicht gibt das Propagandaverbot gemäss Art. 74 Abs. 4 NDG zu verschiedenen Bemerkungen Anlass. Mit Blick auf das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage akzentuiert sich hier zunächst die bereits dargelegte Notwendigkeit eines fassbaren Verbotsobjekts.[1582] Die von Art. 36 Abs. 1 BV geforderte Bestimmtheit eines Verbots von Propagandaaktionen ist nur gewährleistet, wenn klar feststeht, um welche Organisation es sich handelt und für was sie steht. Andernfalls lässt sich kaum beurteilen, ob bestimmte Verhaltensweisen als Propagandaaktionen für diese Organisation zu qualifizieren sind und unter das Verbot fallen. Eine Organisation, die gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG verboten wird, muss daher über klare Konturen verfügen. Das gilt umso mehr, als ein Verstoss gegen das Propagandaverbot auch strafrechtliche Konsequenzen hat.[1583]

(2) Öffentliches Interesse

Weiter ist zu beachten, dass das Propagandaverbot jedenfalls bei wortnaher Auslegung nicht in allen Teilen einem zulässigen öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV entspricht. Ein Propagandaverbot, wie es Art. 74 Abs. 4 NDG statuiert, muss auf dem öffentlichen Interesse an der Absicherung eines konkreten Organisationsverbots beruhen. Es geht darum, den verbotenen Weiterbestand einer konkreten Organisation zu verhindern.[1584] Soweit Propagandaaktionen *für* die verbotene Organisation untersagt werden, steht Art. 74 Abs. 4 NDG damit im Einklang.

Darüber hinaus verbietet Art. 74 Abs. 4 NDG aber auch Propagandaaktionen *für die Ziele* der verbotenen Organisation. Mit dem öffentlichen Interesse an der Absicherung des Grundverbots ist das nicht ohne Weiteres vereinbar:[1585] Zunächst steht keineswegs fest, dass die verbotene Organisation bestimmte Ziele exklusiv verfolgt. Andere Protagonisten oder Organisationen können ihre Vorstellungen ebenfalls teilen und selber aktiv dafür eintreten, ohne gleichzeitig für die verbotene Organisation zu werben. Weil es im Rahmen von Art. 74 NDG nicht um ein Verbot politischer Ziele geht, sondern um die Abwehr von Gefahren, die von bestimmten Organisationen herrühren, lässt sich ein Verbot solcher propagandistischer Aktivitäten von Dritten nicht

1582 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.c)bb)(1), 4. Kapitel V.2.b)bb)(1) und 6. Kapitel II.2.e)cc)(2).

1583 Vgl. unten, 6. Kapitel II.4.e).

1584 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.d).

1585 Kritisch auch EICKER, Flug, S. 355 im Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS».

mit dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung eines Organisationsverbots rechtfertigen.

Hinzu kommt, dass sich ein Verbot von Propagandaaktionen, die in ihrer Stossrichtung mit den Zielen einer verbotenen Organisation übereinstimmen, auch nicht bloss damit begründen lässt, dass ihnen eine demokratiefeindliche Motivation zugrunde liegen mag. Aus verfassungsrechtlichen Gründen bedarf es hierfür qualifizierender Umstände.[1586] Das Verbot, Propagandaaktionen zu organisieren (vgl. Art. 74 Abs. 4 NDG), muss daher verfassungskonform ausgelegt werden. Nicht unter diese Bestimmung fällt danach eine Propagandaaktion, die mit einer verbotenen Organisation bloss in den Zielen übereinstimmt. Vielmehr ist gleichzeitig ein hinreichender Konnex der Propagandaaktion zur verbotenen Organisation als solcher verlangt.

(3) Verhältnismässigkeit

Aus Gründen der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) drängt sich ebenfalls eine restriktive Auslegung des Propagandaverbots nach Art. 74 Abs. 4 NDG auf. Dabei stehen die Aspekte der sachlichen Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit i.e.S. im Vordergrund. Demnach muss sich ein Verbot von Propaganda zugunsten einer verbotenen Organisation auf das Notwendige beschränken und den betroffenen Personen zumutbar bleiben.[1587] Das bedeutet im Zusammenhang mit Art. 74 Abs. 4 NDG insbesondere, dass das Propagandaverbot nur solche Verhaltensweisen erfassen darf, die tatsächlich dazu geeignet sind, sich positiv auf den Weiterbestand der verbotenen Organisation auszuwirken. Dass Art. 74 Abs. 4 NDG bereits nach dem Wortlaut mehr verlangt als bloss spontane Propagandahandlungen und eine gewisse Intensität sowie Planmässigkeit des propagandistischen Vorgehens voraussetzt, ist daher aus verfassungsrechtlicher Sicht zu begrüssen.

e) Strafrechtliche Absicherung

aa) Auslegung

(1) Strafbarkeit im Allgemeinen

Verletzungen des Grundverbots, des Verbots von Unterstützungshandlungen sowie des Propagandaverbots stehen gemäss Art. 74 Abs. 4 und Abs. 5 NDG unter Strafe. Danach wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer sich auf dem Gebiet der Schweiz an einer gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG verbotenen Organisation beteiligt (Verstoss gegen das Grundverbot), für sie oder ihre Ziele Propagandaaktionen organisiert (Verstoss

1586 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.b).

1587 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)bb).

gegen das Propagandaverbot), sie personell oder materiell unterstützt, für sie anwirbt oder ihre Aktivitäten in anderer Weise fördert (Verstoss gegen das Verbot von Unterstützungshandlungen). Wer sich im Ausland befindet und diesen Verboten zuwiderhandelt, macht sich grundsätzlich ebenfalls strafbar (vgl. Art. 74 Abs. 5 NDG).[1588] Eine Milderung der Strafe ist denkbar, wenn die Täterin oder der Täter sich bemüht, die weitere Tätigkeit der Organisation oder Gruppierung zu verhindern (Art. 74 Abs. 4bis NDG).

Die strafrechtliche Absicherung des Grundverbots, des Verbots von Unterstützungshandlungen und des Propagandaverbots ergänzt diese einzelnen Regelungselemente im Wesentlichen mit einer Strafdrohung. Eine inhaltliche Erweiterung des Organisationsverbots nach Art. 74 NDG bzw. seiner Sicherungsmassnahmen geht damit nicht unmittelbar einher. Für die mit Strafe bedrohten Verhaltensweisen kann daher grundsätzlich auf die vorherigen Ausführungen zur Auslegung des Grundverbots und der verschiedenen Sicherungsmassnahmen verwiesen werden.[1589]

(2) *Strafbarkeit im Besonderen: Versuch und Teilnahme*

Die Androhung von strafrechtlichen Sanktionen in Art. 74 Abs. 4 NDG zieht nach sich, dass die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches zur Anwendung kommen (vgl. Art. 333 Abs. 1 StGB).[1590] Aufgrund der Strafdrohung in Art. 74 Abs. 4 NDG gelten Verstösse gegen das Organisationsverbot als Verbrechen (vgl. Art. 10 Abs. 2 StGB). Daher sind im Grundsatz auch die Bestimmungen über Versuch und Teilnahme (vgl. Art. 22–27 StGB) anwendbar. Strafbar ist danach nicht nur, eine mit Strafe bedrohte Tätigkeit erfolgreich zu Ende zu führen, sondern bereits der Versuch dazu (vgl. Art. 333 Abs. 1 i.V.m. Art. 22 StGB). Gemäss Art. 333 Abs. 1 i.V.m. Art. 24 StGB grundsätzlich ebenfalls strafbar ist weiter, wer eine andere Person zu einem verbotenen Verhalten anstiftet. Für strafbar erklärt das Gesetz schliesslich auch den Gehilfen, der zu einem verbotenen Verhalten vorsätzlich Hilfe leistet (vgl. Art. 333 Abs. 1 i.V.m. Art. 25 StGB). Aus der Strafbarkeit von Versuch und Teilnahme ergibt sich eine Ausweitung verbotener Verhaltensweisen: Die Strafbarkeit des Versuchs setzt unter Umständen ein, ohne dass die nach dem Gesetz verbotene Tätigkeit bereits zu Ende

1588 Ähnlich für die wortgleiche Bestimmung in Art. 185 Ziff. 5 StGB DELNON/RÜDY, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 43 zu Art. 185 StGB; vgl. weiter POPP/KESHELAVA, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 20 zu Art. 7 StGB, und oben, 6. Kapitel II.1.a)bb)(3).

1589 Vgl. oben, 6. Kapitel II.4.b) (Grundverbot), 6. Kapitel II.4.c) (Verbot von Unterstützungshandlungen) und 6. Kapitel II.4.d (Propagandaverbot).

1590 Vgl. HILF, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 5 zu Art. 333 StGB; TRECHSEL/ARNOLD, Praxiskommentar StGB, N. 1 f. zu Art. 333 StGB.

geführt ist (vgl. Art. 22 Abs. 1 StGB).[1591] Ähnlich verhält es sich mit der Anstiftung und der Gehilfenschaft (vgl. Art. 24 und Art. 25 StGB). Diese Teilnahmeformen erweitern die Strafbarkeit ebenfalls auf Verhaltensweisen, die sich bereits im Vor- oder Umfeld von selbständig strafbaren Handlungen abspielen.[1592]

Auf den ersten Blick liegt aufgrund der Verweisung in Art. 333 Abs. 1 StGB nahe, dass Versuch und Teilnahme auch im Zusammenhang mit Verstössen gegen ein Organisationsverbot im Sinne von Art. 74 NDG strafbar sind.[1593] Die Frage nach der Strafbarkeit von Versuch und Teilnahme kann jedoch nicht ohne jede Rücksicht auf den konkreten Tatbestand beantwortet werden. Soweit der Gesetzgeber eigentliche Vorbereitungs-, Versuchs- oder Teilnahmehandlungen als selbständige Tatbestände unter Strafe stellt, ist eine unzulässige Ausweitung der Strafbarkeit zu vermeiden. In der strafrechtlichen Dogmatik wird daher teilweise der Standpunkt vertreten, dass je nach Tatbestand weder der Versuch (vgl. Art. 22 StGB) noch die Teilnahme (Anstiftung [Art. 24 StGB], Gehilfenschaft [Art. 25 StGB]) strafbar sein sollen.[1594] Dass es sich bei den gemäss Art. 74 Abs. 4 NDG sanktionierten Verhaltensweisen um Vorbereitungs- bzw. Vorfeldtatbestände mit präventivem Zweck handelt, liegt schon deshalb auf der Hand, weil sie im Kern bloss der Sicherung des Grundverbots dienen.[1595]

Daher ist näher zu prüfen, wie es sich mit der Strafbarkeit von Versuch und Teilnahme im Zusammenhang mit den Strafbestimmungen gemäss Art. 74 Abs. 4 NDG verhält. Abgesehen von der generellen Verweisung in Art. 333 Abs. 1 StGB auf Art. 22 ff. StGB hat sich der Gesetzgeber, soweit ersichtlich, nicht dazu geäussert. Im Zusammenhang mit der Revision von Art. 74 NDG deutete der

1591 Vgl. STRATENWERTH, Strafrecht AT I, S. 336 ff. Rz. 21 ff.; NIGGLI/MAEDER, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 16 ff. zu Art. 22 StGB; TRECHSEL/GETH, Praxiskommentar StGB, N. 2 ff. zu Art. 22 STGB; DONATSCH, Kommentar StGB, N. 6 f. zu Art. 22 StGB.

1592 Vgl. in diesem Sinne auch STRATENWERTH, Strafrecht AT I, S. 401 f. Rz. 76; FORSTER, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 16 ff. zu Art. 24 StGB und N. 8 zu Art. 25 StGB; DONATSCH, Kommentar StGB, N. 17 ff. zu Art. 24 StGB und N. 1 ff. zu Art. 25 StGB; TRECHSEL/GETH, Praxiskommentar StGB, N. 1 zu Art. 24 StGB und N. 1 zu Art. 25 StGB.

1593 In Bezug auf die Rekrutierung von Mitgliedern für eine verbotene Organisation geht auch der Bundesrat von der Strafbarkeit des Versuchs aus, vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6443 f.

1594 Vgl. eingehend dazu ACHERMANN, Strafbarkeit, S. 44 ff. und S. 204 f.; zur Straflosigkeit des Versuchs NIGGLI/MAEDER, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 9 ff. vor Art. 22 StGB; STRATENWERTH, Strafrecht AT I, S. 328 f. Rz. 8; zur Straflosigkeit der Gehilfenschaft vgl. FORSTER, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 65 zu Art. 25 StGB; DONATSCH, Kommentar StGB, N. 11 zu Art. 25 StGB; a.M. (für Strafbarkeit von Anstiftung und Gehilfenschaft) offenbar STRATENWERTH, Strafrecht AT I, S. 407 Rz. 89.

1595 Vgl. zur Qualifizierung als Sicherungsmassnahmen oben, 6. Kapitel II.1.b)cc), und für den sichernden Charakter der inhaltlich deckungsgleichen Strafbestimmungen des BG «Al-Qaïda/IS» ACHERMANN, Strafbarkeit, S. 200 ff.; LUBISHTANI, Terrorisme, S. 147.

Bundesrat indes an, dass die versuchte Anwerbung für eine verbotene Organisation (Art. 74 Abs. 4 NDG i.V.m. Art. 22 Abs. 1 i.V.m. Art. 333 Abs. 1 StGB) strafbar sein soll.[1596] Dabei steht er in einer Linie mit einem Urteil des Bundesstrafgerichts zu Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS», das die Strafbarkeit einer versuchten Unterstützung der Organisation «Islamischer Staat» bejahte.[1597] Dem Bundesgericht wurde diese Rechtsprechung, soweit ersichtlich, noch nie zur Beurteilung unterbreitet. In der Literatur ist sie weitgehend auf Ablehnung gestossen.[1598]

Dies aus gutem Grund, wie sich mit Blick auf Art. 260ter StGB zeigt, der die Beteiligung an und Unterstützung von kriminellen sowie terroristischen Organisationen unter Strafe stellt. In Bezug auf Art. 260ter StGB wird eine Strafbarkeit von Versuch und Teilnahme bereits in der Botschaft ausdrücklich ausgeschlossen, weil der Tatbestand eine Vorverlagerung der Strafbarkeit nach sich zieht.[1599] Neben den in Art. 260ter StGB als strafbar bezeichneten Tatvarianten der Unterstützung und Beteiligung bedroht Art. 74 Abs. 4 NDG zusätzlich auch die Anwerbung sowie die in anderer Weise erfolgende Förderung und Propagandaaktionen mit Strafe. Wenn auch bloss für im Einzelfall verbotene Organisationen, zieht diese Bestimmung den Kreis strafbarer Verhaltensweisen somit nochmals deutlich weiter als Art. 260ter StGB.[1600] Was aus strafrechtsdogmatischen Gründen in Bezug auf Versuch und Teilnahme bei Art. 260ter StGB gilt, muss daher erst recht auch in Bezug auf die Strafbestimmungen in Art. 74 Abs. 4 NDG zum Tragen kommen. Entsprechend ist eine Strafbarkeit von Versuch und Teilnahme im Hinblick auf Verstösse gegen ein Organisationsverbot im Sinne von Art. 74 NDG abzulehnen.[1601]

1596 Vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6443 f.

1597 Vgl. TPF 2018 22 E. 2.4 S. 25 ff.; vgl. dazu EICKER, Entscheidbesprechung; WALDER, Kriminalisierung, S. 508; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 56 f. Rz. 83.

1598 Vgl. dazu EICKER, Entscheidbesprechung, S. 925 ff.; EICKER, Flug, S. 356; VEST, Terrorismusbekämpfung, S. 328; AHMED/LUBISHTANI, Terrorisme, Rz. 77; LUBISHTANI, Terrorisme, S. 147; im Ergebnis wohl ebenfalls ablehnend LEU/PARVEX, S. 764; befürwortend hingegen WALDER, Kriminalisierung, S. 508; ohne eigenen Positionsbezug TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 56 f. Rz. 83.

1599 Vgl. Botschaft kriminelle Organisation, S. 303 f.; so weiterhin auch Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6443 f. und S. 6461; PAJAROLA/OEHEN/THOMMEN, Kommentar kriminelles Vermögen II, S. 996 ff. Rz. 498 ff.; a.M. neuerdings PAJAROLA, Bekämpfung, S. 171 Rz. 411 ff., jedoch ohne Bezugnahme auf die Verfassungsmässigkeit seines Standpunkts.

1600 Auch das Bundesgericht geht – mit Bezug auf Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» – von einer eigentlichen Vorverlagerung der Strafbarkeit aus. Entsprechend ist bei einem Verstoss gegen die genannte Bestimmung auch keine Verwahrung im Sinne von Art. 64 Abs. 1 StGB zulässig (vgl. Urteil des Bundesgerichts 6B_57/2022 vom 19. August 2022 E. 4.8.3.2 [zur Publikation vorgesehen]).

1601 Ähnlich für Vorbereitungstatbestände des StGB zum vorbeugenden Schutz der Rechtsgüter Leib und Leben ACHERMANN, Strafbarkeit, S. 204 f.

bb) Verfassungskonformität

(1) Gesetzliche Grundlage

Die strafrechtliche Absicherung des Organisationsverbots nach Art. 74 NDG hat den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen.[1602] Erneut zutage tritt dabei vorab die Problematik der Normbestimmtheit, die sich aus dem Erfordernis einer genügenden gesetzlichen Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV und für strafbewehrte Normen spezifisch aus Art. 7 EMRK sowie Art. 1 StGB ergibt.[1603] In den vorangegangenen Abschnitten wurde gezeigt, dass die verbotenen Verhaltensweisen in Art. 74 Abs. 4 NDG zum Teil reichlich vage formuliert sind, was mit dem Legalitätsprinzip nur schwer zu vereinbaren ist. Abhilfe kann hier bis zu einem gewissen Grad bloss eine restriktive Auslegung der verbotenen Verhaltensweisen schaffen.[1604] Unter dem Gesichtspunkt der Normbestimmtheit ist weiter zu beachten, dass die Strafbarkeit einer Verhaltensweise von ihrem Bezug zur konkret verbotenen Organisation abhängt. Das belegt abermals die Notwendigkeit eines fassbaren Verbotsobjekts in der Gestalt einer Organisation, die über klare Konturen verfügt.[1605]

Im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Absicherung eines Organisationsverbots nach Art. 74 NDG akzentuiert sich sodann die Frage nach der hinreichenden Zugänglichkeit der gesetzlichen Grundlage:[1606] Aus dem Gesetzmässigkeitsprinzip (vgl. Art. 5 Abs. 1 und Art. 36 Abs. 1 BV) ergibt sich die Pflicht zur Publikation rechtssetzender Erlasse. Normadressaten muss es danach jederzeit möglich sein, sich ohne besonderen Aufwand und innert nützlicher Frist zuverlässig über den wesentlichen Inhalt des geltenden Rechts informieren zu können.[1607] An den Strafbestimmungen in Art. 74 Abs. 4 NDG ist nun besonders, dass sich ihre konkrete Tragweite nicht aus dem Gesetz allein ergibt, sondern stets im Zusammenspiel mit den in einem bestimmten Zeitpunkt in Kraft stehenden Organisationsverboten. Der Bundesrat erlässt Organisationsverbote gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG wie gezeigt

---

1602 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.d).

1603 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.a)cc) (betreffend Art. 36 Abs. 1 BV) und 5. Kapitel II.2.a)cc) (betreffend Art. 7 EMRK); vgl. diesbezüglich zum BG «Al-Qaïda/IS» kritisch auch VEST, Terrorismusbekämpfung, S. 328; AHMED/LUBISHTANI, Terrorisme, Rz. 103.

1604 Vgl. oben, 6. Kapitel II.4.c) und 6. Kapitel II.4.d).

1605 Vgl. so schon oben, 6. Kapitel II.2.a). Kritisch zur genügenden Normbestimmtheit auch STÄHLI, Verbot, S. 187 Rz. 435.

1606 Vgl. dazu SCHINDLER, St. Galler Kommentar BV, N. 38 f. zu Art. 5 BV; WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE, Gesetzessammlungen, S. 12 ff.

1607 Vgl. WALDMANN/SCHNYDER VON WARTENSEE, Gesetzessammlungen, S. 13 f.; UHLMANN, Rechtsstaatlichkeit, S. 1047 Rz. 53.

in der Form einer Allgemeinverfügung. Diese sind zwar durch amtliche Publikation zu eröffnen (vgl. Art. 36 lit. d VwVG).[1608] Anders als generell-abstrakte Erlasse werden Allgemeinverfügungen in der Regel allerdings nicht in der amtlichen Sammlung des Bundesrechts (AS) veröffentlicht und auch nicht in die systematische Sammlung des Bundesrechts (SR) aufgenommen (vgl. Art. 2 und Art. 11 PublG). Mit der amtlichen Publikation der Verbotsverfügung (vgl. Art. 36 lit. d VwVG) ist folglich nicht sichergestellt, dass die Tragweite der Strafbestimmungen von Art. 74 Abs. 4 NDG den Normadressaten in einer Weise problemlos zugänglich ist, wie das bei generell-abstrakten Erlassen sonst der Fall ist.[1609] Die ständige und allgemeine Zugänglichkeit der Verbotsverfügung ist daher auf anderem Weg sicherzustellen, um den Anforderungen von Art. 36 Abs. 1 BV und Art. 7 EMRK zu genügen.[1610]

(2) Öffentliches Interesse

Inhaltlich bezieht sich die strafrechtliche Absicherung des Organisationsverbots auf die bereits diskutierten Regelungselemente, also das Grundverbot und die zu seiner Sicherung angeordneten Massnahmen (Verbot von Unterstützungshandlungen, Propagandaverbot). In Bezug auf das Erfordernis eines hinreichenden öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV kann daher grundsätzlich auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden.[1611] Für die über das blosse Verbot hinausgehende, zusätzliche Absicherung dieser Regelungselemente mit strafrechtlichen Mitteln lassen sich hauptsächlich das Interesse an der tatsächlichen Durchsetzung des Organisationsverbots sowie generalpräventive Motive anführen. Mit Blick auf ein zulässiges öffentliches Interesse (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV) bietet die strafrechtliche Absicherung des Organisationsverbots nach Art. 74 Abs. 4 NDG somit keine zusätzlichen Probleme.

(3) Verhältnismässigkeit

Die Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) der in Art. 74 Abs. 4 NDG vorgesehenen Strafbestimmungen beurteilt sich in einem ersten Schritt danach, ob die damit flankierte Sicherungsmassnahme vor dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz standhält. Die Unverhältnismässigkeit einer Sicherungsmassnahme

1608 Vgl. oben, 6. Kapitel II.3.b)cc)(3).

1609 Vgl. zu dieser Problematik bei Allgemeinverfügungen auch ROTH, Veröffentlichung, S. 201 ff.

1610 Denkbar wäre z.B. eine Liste als Anhang zur NDV mit den in Kraft stehenden Organisationsverboten unter Angabe der Fundstelle im BBl.

1611 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.e)dd) (betreffend Grundverbot), 6. Kapitel II.4.c)bb)(2) (betreffend Verbot von Unterstützungshandlungen) und 6. Kapitel II.4.d)bb)(2) (betreffend Propagandaverbot).

schlägt mit anderen Worten auf die mit ihr verbundene Strafdrohung durch. Im Sinne einer *Vorfrage* ist also zunächst zu prüfen, ob das Verbot eines mit Strafdrohung sanktionierten Verhaltens verhältnismässig ist. Im Einzelnen kann dazu auf die vorstehenden Erörterungen verwiesen werden.[1612] Soweit dabei die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von bestimmten Regelungselementen verneint wurde, gilt dies auch für deren strafrechtliche Absicherung.

Nur für die verfassungsmässig zulässigen Sicherungsmassnahmen ist weiter zu prüfen, ob sich ihre (zusätzliche) strafrechtliche Flankierung als verhältnismässig erweist. Die Verhältnismässigkeit im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV beurteilt sich dabei nach den Teilelementen der Eignung, der Erforderlichkeit sowie der Verhältnismässigkeit i.e.S. Im Einzelnen gilt dabei, was folgt:

— Die strafrechtliche Absicherung der Verhaltenspflichten gemäss Art. 74 Abs. 4 NDG stellt grundsätzlich ein *geeignetes Mittel* dar, um ein Organisationsverbot durchzusetzen. Das gilt jedenfalls, solange man der Androhung von strafrechtlichen Sanktionen eine abschreckende Wirkung zuschreibt, welche die Normadressaten tatsächlich zu rechtskonformem Verhalten veranlasst.[1613]

— Die *Erforderlichkeit* als Teilelement der Verhältnismässigkeit führt sodann wie bereits die strafrechtliche Dogmatik zum Schluss, dass Versuch und Teilnahme (vgl. Art. 333 Abs. 1 i.V.m. Art. 22 ff. StGB) im Rahmen von Art. 74 NDG straflos bleiben.[1614] Unter einem verfassungsrechtlichen Gesichtswinkel ist die Strafbarkeit von Versuch und Teilnahme jedenfalls bei einem Verbot von grundrechtlich geschützten Tätigkeiten nur statthaft, wenn sie in persönlicher und sachlicher Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgeht, um das Regelungsziel (hier: Durchsetzung des Organisationsverbots) zu erreichen. Das gilt für die Strafbestimmungen von Art. 74 Abs. 4 NDG mehr noch als für jene des Kernstrafrechts, da es hier um die Absicherung einer Massnahme geht, die nach der Vorstellung des Gesetzgebers in erster Linie präventiven Charakter aufweist und nur punktuell einzusetzen ist.[1615]

Zwar liesse sich argumentieren, dass immerhin gewisse Formen des Versuchs mit dem Gebot der persönlichen und sachlichen Erforderlichkeit im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV vereinbar sind, weil bereits die versuchte

---

1612 Vgl. dazu oben, 6. Kapitel II.2.e)ee) (betreffend Grundverbot), 6. Kapitel II.4.c)bb)(3) (betreffend Verbot von Unterstützungshandlungen) und 6. Kapitel II.4.d)bb)(3) (betreffend Propagandaverbot).

1613 Vgl. zum Strafrecht als Mittel der Verbrechensverhütung STRATENWERTH, Strafrecht AT I, S. 41 ff. Rz. 15 ff; kritisch hierzu VEST, Terrorismusbekämpfung, S. 325.

1614 Vgl. dazu oben, 6. Kapitel II.4.e)aa)(2).

1615 Vgl. dazu oben, 6. Kapitel II.1.c)bb)(3).

Tatbegehung die Gefahr mit sich bringt, den Regelungszweck (Durchsetzung des Organisationsverbots) zu vereiteln. Allerdings wäre auch das nur der Fall, wenn die Strafbarkeit des Versuchs erst einsetzen würde, sobald die Erreichung des Regelungsziels *objektiv* tatsächlich gefährdet wäre. Das trifft jedoch nicht ohne Weiteres zu, weil die objektive Nähe zur Tatbestandsverwirklichung keine notwendige Voraussetzung für die Strafbarkeit des Versuchs darstellt.[1616] Ist die objektive Gefährlichkeit demnach keine Voraussetzung für die Strafbarkeit des Versuchs, lässt sich unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit auch kaum begründen, wieso eine solche Ausweitung der Strafbarkeit in das Vorfeld der nach Art. 74 Abs. 4 NDG verbotenen Verhaltensweisen sachlich und persönlich erforderlich ist, um das Regelungsziel (Durchsetzung des Organisationsverbots) zu erreichen. Eine Strafbarkeit von Versuch und Teilnahme im Hinblick auf Art. 74 Abs. 4 NDG ist daher nicht nur aus strafrechtsdogmatischer Sicht, sondern auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive abzulehnen.

— Was die *Verhältnismässigkeit i.e.S.* anbelangt, sind in erster Linie zwei Gesichtspunkte von Bedeutung. Zu beachten ist einerseits, dass sich die abstrakte Strafdrohung und die im konkreten Anwendungsfall ausgesprochene Sanktion in einem vernünftigen Bereich bewegen müssen. Neben dem Strafrahmen von Art. 74 Abs. 4 NDG, der bis zu einer Freiheitsstrafe von fünf Jahren reicht, ist damit die Strafzumessung im Einzelfall angesprochen. Sie hat gemäss Art. 333 Abs. 1 StGB nach den Kriterien von Art. 47 ff. StGB zu erfolgen. Für die Bemessung der Sanktion ist danach insbesondere die Schwere der Gefahr heranzuziehen, die ein bestimmtes Verhalten in Bezug auf den Regelungszweck (Sicherung des Organisationsverbots) darstellt. Ebenfalls im Bereich der Verhältnismässigkeit i.e.S. bewegt sich andererseits die Frage nach den subjektiven Voraussetzungen der Strafbarkeit. Verstösse gegen ein Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG sind nach Art. 333 Abs. 1 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 StGB nur strafbar, wenn sie vorsätzlich begangen werden. Fahrlässige Verstösse gegen ein Organisationsverbot bleiben straflos. Unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit i.e.S. ist das zu begrüssen. Insbesondere in Bezug auf Verhaltensweisen im Sinne von Art. 74 Abs. 4 NDG, die für sich genommen in grundrechtlich geschützte Bereiche fallen, erscheint den Grundrechtsträgern eine Bestrafung bei bloss fahrlässigen Handlungen nicht zumutbar.

1616 Vgl. STRATENWERTH, Strafrecht AT I, S. 333 Rz. 16; NIGGLI/MAEDER, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 10 ff., insbes. N. 16 zu Art. 22 StGB; FIOLKA, Rechtsgut Bd. II, S. 597 f.; ACHERMANN, Strafbarkeit, S. 175 f.

Unter Beachtung der vorgenannten Punkte, namentlich der Einschränkung der Strafandrohung auf für sich betrachtet verhältnismässige Sicherungsmassnahmen und einem Verzicht auf die Strafbarkeit von Versuch und Teilnahme, erweist sich die strafrechtliche Absicherung des Organisationsverbots gemäss Art. 74 NDG als verhältnismässig.

f) Entziehung materieller Grundlagen

aa) Auslegung

(1) Allgemeines

Gestützt auf Art. 333 Abs. 1 StGB gelangen im Zusammenhang mit Verstössen gegen Organisationsverbote nach Art. 74 NDG die allgemeinen Bestimmungen des StGB zur Anwendung. Dazu zählt das Einziehungsrecht gemäss Art. 69 ff. StGB. Neben der Sicherungseinziehung (Art. 69 StGB) fällt demnach auch die Vermögenseinziehung im Sinne der Art. 70 ff. StGB in Betracht.[1617]

(2) Sicherungseinziehung

Die Sicherungseinziehung ist in Art. 69 StGB geregelt. Gestützt auf Absatz 1 dieser Bestimmung kann die Einziehung von Gegenständen verfügt werden, die zur Begehung einer Straftat gedient haben oder dazu bestimmt waren oder die durch eine Straftat hervorgebracht worden sind. Als kumulative Voraussetzung ist weiter erforderlich, dass diese Gegenstände die Sicherheit von Menschen, die Sittlichkeit oder die öffentliche Ordnung gefährden.[1618] Die Einziehung ist zulässig, wenn die betroffenen Gegenstände einen nachweislichen Bezug zu einer Straftat haben.[1619] Weiter setzt die Sicherungseinziehung die Gefährlichkeit der Gegenstände voraus, wobei diesbezüglich keine besonders hohen Anforderungen gelten.[1620] Für eine Sicherungseinziehung nicht in Betracht fallen blosse Vermögenswerte. Von ihnen kann keine Gefahr im Sinne von Art. 69 Abs. 1 StGB ausgehen.[1621]

Im Zusammenhang mit einem Organisationsverbot nach Art. 74 NDG betrifft die Sicherungseinziehung gemäss Art. 69 Abs. 1 StGB demnach insbe-

---

1617 Vgl. zur Anwendbarkeit des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs auch oben, 6. Kapitel II.4.e)aa)(2).

1618 Vgl. allgemein dazu STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht AT II, S. 407 ff. Rz. 84 ff.; BAUMANN, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 6 ff. zu Art. 69 StGB.

1619 Vgl. STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht AT II, S. 409 ff. Rz. 89 ff.; BAUMANN, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 9 zu Art. 69 StGB.

1620 Vgl. STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht AT II, S. 411 ff. Rz. 94 ff.; BAUMANN, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 13 zu Art. 69 StGB.

1621 Vgl. STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht AT II, S. 407 Rz. 85; BAUMANN, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 16 zu Art. 69 StGB.

sondere solche Gegenstände, die der mitgliedschaftlichen Beteiligung, der Unterstützung, der Förderung oder der Anwerbung für eine verbotene Organisation dienten oder jedenfalls dazu bestimmt waren. Ebenfalls in Frage kommt die Einziehung von Gegenständen, mit denen Propagandaaktionen organisiert wurden oder durchgeführt werden sollten (vgl. Art. 74 Abs. 4 NDG). Die Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die nach Art. 69 Abs. 1 StGB eine Voraussetzung für die Einziehung von Gegenständen darstellt, kann dabei namentlich in einem zu befürchtenden, erneuten oder fortgesetzten Verstoss gegen ein Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG liegen.

(3) Vermögenseinziehung

Neben der Sicherungseinziehung von Gegenständen sieht das Gesetz in Art. 70 ff. StGB zwei Varianten der Vermögenseinziehung vor: Einerseits betrifft das die Ausgleichseinziehung (vgl. Art. 70 f. StGB), andererseits die separat geregelte Einziehung von Vermögenswerten krimineller Organisationen (vgl. Art. 72 StGB).[1622] Die Ausgleichseinziehung ist nach Art. 70 Abs. 1 StGB in Bezug auf Vermögenswerte zulässig, die durch eine Straftat erlangt worden sind oder dazu bestimmt waren, eine Straftat zu veranlassen oder zu belohnen. Die Ausgleichseinziehung nach Art. 70 StGB dient in erster Linie der Abschöpfung deliktisch erlangter Vorteile.[1623] Sie dürfte im vorliegenden Zusammenhang kaum von Bedeutung sein: Zum einen sind Verstösse gegen ein Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG nicht auf die Erlangung von Vermögenswerten gerichtet, sodass regelmässig gar kein Vermögenssubstrat vorhanden sein wird, das als Deliktserlös abgeschöpft werden kann. Zum anderen dürfte es eher selten vorkommen, dass strafbare Verstösse gegen ein Organisationsverbot mithilfe von Vermögenswerten veranlasst oder belohnt werden, die dann gestützt auf Art. 70 Abs. 1 StGB der Einziehung unterliegen.

Grössere Bedeutung als der Ausgleichseinziehung nach Art. 70 f. StGB hätte demgegenüber einer Einziehung von Vermögenswerten gestützt auf Art. 72 StGB zukommen können. Diese Bestimmung erlaubt die Einziehung aller Vermögenswerte, die der Verfügungsmacht von kriminellen oder terroristischen Organisationen im Sinne von Art. 260ter StGB unterliegen, wobei in Bezug auf das Vermögen von Mitgliedern und Unterstützern die Verfügungsmacht dieser Organisationen vermutet wird. Die ursprüngliche Fassung von Art. 74 NDG sah in Absatz 6 eine ausdrückliche Verweisung auf Art. 72 StGB

1622 Vgl. STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht AT II, S. 418 f. Rz. 112 und S. 436 ff. Rz. 157 ff.; BAUMANN, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 2 zu Art. 70/71 StGB.

1623 Vgl. BAUMANN, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 2 zu Art. 70/71 StGB; STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht AT II, S. 421 Rz. 120.

vor.[1624] Mit der Änderung von Art. 74 NDG per 1. Juli 2021 wurde diese Verweisung gestrichen. Aus den Materialien ergeben sich keine Hinweise auf die Hintergründe dieser Streichung. Da sich Art. 72 StGB dem Wortlaut nach nur auf kriminelle und terroristische Organisationen im Sinne von Art. 260ter StGB bezieht, kommt die Einziehung von Vermögensgegenständen, die unter der Verfügungsmacht von verbotenen Organisationen gemäss Art. 74 NDG stehen, seit 1. Juli 2021 mangels gesetzlicher Grundlage (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) aber jedenfalls nicht mehr in Frage.[1625]

bb) Verfassungskonformität

(1) Gesetzliche Grundlage

Die Sicherungs- und Vermögenseinziehung im Sinne von Art. 74 Abs. 6 NDG i.V.m. Art. 333 Abs. 1 und Art. 69 ff. StGB stellt in erster Linie einen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar, der die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllen muss.[1626] Bei den erwähnten Normen handelt es sich um formell-gesetzliche Bestimmungen, sodass die Anforderungen von Art. 36 Abs. 1 BV an die Normstufe erfüllt sind. Indem die Art. 69 ff. StGB für die Einziehung auf einen engen Zusammenhang mit einem strafbaren Verstoss gegen Art. 74 Abs. 4 NDG abstellen, liegt jedenfalls insoweit eine hinreichende Normbestimmtheit vor, als dies auch für die einzelnen Tatvarianten zutrifft.[1627]

(2) Öffentliches Interesse

Die Einziehung von Gegenständen oder Vermögenswerten im Zusammenhang mit einer verbotenen Organisation (Art. 74 NDG) muss auf einem öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV beruhen. Die Absicherung des Grundverbots steht dabei im Vordergrund: Mit dem Entzug ihrer materiellen Grundlagen kann der weitere Bestand der verbotenen Organisation verhindert oder jedenfalls erschwert werden.[1628] Unproblematisch ist in dieser Hinsicht die Sicherungseinziehung nach Art. 69 StGB, die eine fortbestehende Gefahr eines Verstosses gegen Art. 74 Abs. 4 NDG voraussetzt. Weniger klar ist

---

1624 Vgl. AS 2017 4128.

1625 Vgl. STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht AT II, S. 437 Rz. 159; im Ergebnis ähnlich PAJAROLA, Bekämpfung, S. 201 Rz. 493; zum Erfordernis der gesetzlichen Grundlage auch oben, 4. Kapitel III.1.

1626 Vgl. BAUMANN, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 14 zu Art. 69 StGB und N. 62 zu Art. 70/71 StGB sowie N. 9 zu Art. 72 StGB.

1627 Vgl. dazu oben, 6. Kapitel II.2 und 6. Kapitel II.4.b)bb) (betreffend Grundverbot), 6. Kapitel II.4.c)bb)(1) (betreffend Verbot der Unterstützungshandlungen), 6. Kapitel II.4.d)bb)(1) (betreffend Propagandaverbot).

1628 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)ee).

demgegenüber, ob sich mit dem öffentlichen Interesse an der Absicherung eines Organisationsverbots auch die Ausgleichseinziehung im Sinne von Art. 70 StGB rechtfertigen lässt. Diese Variante der Einziehung dient in erster Linie der Abschöpfung von deliktischen Erlösen. Die Frage ihrer Vereinbarkeit mit Art. 36 Abs. 2 BV muss hier allerdings nicht vertieft werden, da die Ausgleichseinziehung im Zusammenhang mit einem Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG kaum von Bedeutung sein dürfte.

(3) Verhältnismässigkeit

Unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) ist hier in erster Linie auf die Elemente der Eignung und der Erforderlichkeit einzugehen. Fest steht zunächst, dass die Sicherungseinziehung (vgl. Art. 69 StGB) ohne Weiteres dazu geeignet erscheint, die Perpetuierung einer Organisation zu behindern, die gestützt auf Art. 74 NDG verboten wurde. Um das Gebot der sachlichen Erforderlichkeit nicht zu verletzen, ist allerdings darauf zu achten, dass die Einziehung im Einzelfall auf jene Gegenstände und Vermögenswerte zu beschränken ist, die andernfalls eine Fortsetzung der Organisationstätigkeit befürchten lassen.

5. Ergebnis

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass Art. 74 NDG eine Grundlage für den Erlass von Organisationsverboten im Einzelfall schafft. Die Bestimmung hat somit jenen Typ von Organisationsverboten zum Gegenstand, der in der vorliegenden Untersuchung im Mittelpunkt des Interesses steht. Im Zusammenspiel mit weiteren Normen (vgl. Art. 83 NDG) und Erlassen (insbesondere dem VwVG und dem StGB) regelt Art. 74 NDG die Voraussetzungen eines Organisationsverbots, das Verfahren auf Erlass einer solchen Anordnung sowie die entsprechenden Rechtsfolgen. Unter einem typologischen Blickwinkel ergibt sich, dass das Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG bis auf ein Verbot von Ersatzorganisationen das gesamte Spektrum an Regelungselementen abdeckt (Grundverbot, Sicherungsmassnahmen), das bei Organisationsverboten im Einzelfall zu erwarten ist. Wie eine Analyse der Entstehungsgeschichte von Art. 74 NDG ergibt, ist die Bestimmung indes kein Resultat überlegter Gesetzgebung.

Bei dieser Ausgangslage erstaunt nicht, dass insbesondere mit Blick auf die Vereinbarkeit von Art. 74 NDG mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben gewisse Mängel bestehen. In Bezug auf die *Voraussetzungen* für ein Organisationsverbot steht dabei im Vordergrund, dass der Anwendungsbereich von Art. 74 NDG teilweise zu unklar und zu weit gefasst ist. Entgegen dem

gesetzlichen Wortlaut unzulässig ist z.B. ein Verbot blosser Gruppierungen, die keine hinreichenden Konturen aufweisen. Die Tätigkeiten, die Anlass für ein Organisationsverbot geben können, werden in Art. 74 NDG sodann sehr weit und lediglich schemenhaft umrissen, was mit dem Bestimmtheitsgebot von Art. 36 Abs. 1 BV kaum vereinbar ist. Aufgrund des weiten Anwendungsbereichs von Art. 74 NDG ist zudem nicht sichergestellt, dass sich ein Organisationsverbot in jedem Fall auf ein zulässiges öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV zurückführen lässt. Mit Blick auf die Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) erweist sich sodann als problematisch, dass das Gesetz die Kriterien nicht nennt, nach denen das Handeln natürlicher Personen einer Organisation zugerechnet werden kann. Zu beachten ist schliesslich, dass der Bundesrat als Verbotsbehörde auch bei Erfüllung sämtlicher Verbotsvoraussetzungen gemäss Art. 74 NDG eine Interessenabwägung nach Art. 36 Abs. 3 BV vorzunehmen hat, um die Zulässigkeit eines Organisationsverbots im Einzelfall zu beurteilen.

Als *Rechtsfolgen* eines Organisationsverbots sieht Art. 74 NDG neben dem Grundverbot auch Sicherungsmassnahmen, namentlich ein Verbot von Unterstützungshandlungen, ein Propagandaverbot, die strafrechtliche Sanktionierung von Verstössen gegen diese beiden Sicherungsmassnahmen sowie den Entzug von materiellen Grundlagen der Organisationstätigkeit vor. Wie bereits bei den Voraussetzungen stellt sich auch diesbezüglich vorab die Frage nach der genügenden Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV). Die Verbotsfolgen gehen aus dem Gesetz nicht vollständig hervor. Ausserdem sind die im Gesetz verbotenen Verhaltensweisen eher unbestimmt gefasst, was die Abgrenzung des Anwendungsbereichs von Art. 74 NDG sowohl für die rechtsanwendenden Behörden als auch für die verpflichteten Personen erschwert. Da ein Organisationsverbot als Allgemeinverfügung zu qualifizieren und im entsprechenden Verfahren zu erlassen ist, stellt sich ferner das Problem der hinreichenden Zugänglichkeit eines Verbots, was insbesondere mit Blick auf die strafrechtlichen Folgen eines Verstosses gegen Art. 74 Abs. 4 NDG heikel ist. Unter dem Gesichtswinkel des öffentlichen Interesses (Art. 36 Abs. 2 BV) ergibt sich sodann, dass ein generelles Verbot von Propaganda für die Ziele einer verbotenen Organisation grundsätzlich zu weit greift. Ein hinreichendes öffentliches Interesse an einem entsprechenden Verbot besteht nur insoweit, als die Propaganda einen genügenden Konnex zur Organisation aufweist. Bei blosser Identität der Ziele einer verbotenen Organisation und der Propaganda von Dritten ist ein solcher Zusammenhang nicht gegeben. Was schliesslich die Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) der Rechtsfolgen gemäss Art. 74 NDG anbelangt, stehen zwei Aspekte im Vordergrund: Erstens ist das Verbot von Unterstützungshandlungen und Propagandaaktionen auf

Tätigkeiten zu beschränken, die tatsächlich spürbaren Einfluss auf die Weiterexistenz der verbotenen Organisation haben. Jedenfalls soweit grundrechtlich geschützte Handlungen in Frage stehen, sind jene Aktivitäten vom Verbot auszunehmen, die auf den Fortbestand der verbotenen Organisation kaum einen merklichen Einfluss haben. Zweitens ergibt sich aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive, dass Versuch und Teilnahme an einem Verstoss gegen Art. 74 NDG straflos bleiben müssen.

III. Weitere Organisationsverbote und verbotsähnliche Bestimmungen

1. Überblick

Indem er eine Grundlage für das Verbot von extremistischen Organisationen im Einzelfall schafft, steht der soeben erörterte Art. 74 NDG prototypisch für die Art von Organisationsverboten, die Gegenstand der vorliegenden Untersuchung bilden. Neben dem Organisationsverbot nach Art. 74 NDG gibt es in der schweizerischen Rechtsordnung allerdings noch weitere Bestimmungen, die als Grundlage für ein Verbot von extremistischen Organisationen im Einzelfall dienen können oder mit einem solchen Verbot jedenfalls strukturell verwandt sind. Dabei handelt es sich einerseits um das bereits mehrfach erwähnte BG «Al-Qaïda/IS», andererseits aber auch um das Tätigkeitsverbot gemäss Art. 73 NDG. Zu erwähnen ist schliesslich die Möglichkeit zur klageweisen Auflösung von juristischen Personen (vgl. Art. 78 ZGB). Im Folgenden werden diese Bestimmungen erörtert und auf ihre Verfassungsmässigkeit hin untersucht. Soweit tunlich, wird dabei auf die vorstehenden Ausführungen zum Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG zurückgegriffen.

2. BG «Al-Qaïda/IS»

a) Gegenstand

aa) Überblick: Inhalt des Gesetzes

In einem ersten Schritt ist an dieser Stelle ein Überblick über den Inhalt des BG «Al-Qaïda/IS» zu gewinnen. Der amtlich als «Bundesgesetz über das Verbot der Gruppierungen ‹Al-Qaïda› und ‹Islamischer Staat› sowie verwandter Organisationen» bezeichnete Erlass weist vier Artikel auf. Der erste Artikel statuiert ein Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» (vgl. Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS»). Verboten werden ausserdem Tarn- und Nachfolgegruppierungen sowie Organisationen und Gruppierungen, die in

Führung, Zielsetzung und Mitteln mit diesen Gruppierungen übereinstimmen oder in deren Auftrag handeln (vgl. Art. 1 lit c BG «Al-Qaïda/IS»).[1629]

Die Folgen dieses Verbots ergeben sich im Wesentlichen aus Art. 2 und Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS». In weitgehender Analogie zu Art. 74 Abs. 4 NDG wird gemäss diesen Bestimmungen bestraft, wer sich an einer nach Art. 1 BG «Al-Qaïda/IS» verbotenen Gruppierung oder Organisation beteiligt, sie personell oder materiell unterstützt, für sie oder ihre Ziele Propagandaaktionen organisiert, für sie anwirbt oder ihre Aktivitäten auf andere Weise fördert (vgl. Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS»).[1630] Wie schon im Rahmen von Art. 74 NDG findet die Verpflichtung, die verbotenen Organisationen aufzulösen und den bestehenden Zusammenhalt aufzugeben, auch hier keine ausdrückliche Erwähnung. Diese Konsequenz ist allerdings die logische Folge aus dem Verbot nach Art. 1 BG «Al-Qaïda/IS».[1631] Weiter erklärt Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» die Bestimmungen des Strafgesetzbuches zur Vermögenseinziehung und dort namentlich die Art. 70 Abs. 5 sowie Art. 72 StGB für anwendbar.[1632] Die Strafverfolgung für Verstösse gegen Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» fällt dabei in die Zuständigkeit des Bundes (vgl. Art. 2 Abs. 3 BG «Al-Qaïda/IS»).[1633]

In räumlicher Hinsicht greifen die Verbotsfolgen gemäss Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» sodann nicht nur in der Schweiz, sondern auch bei Verstössen im Ausland (vgl. Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 BG «Al-Qaïda/IS»). Wer für ein Verhalten, das Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» verletzt, bereits im Ausland verfolgt wurde, untersteht der schweizerischen Strafgerichtsbarkeit indessen nicht vorbehaltlos (vgl. Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 BG «Al-Qaïda/IS» i.V.m. Art. 7 Abs. 4 und Abs. 5 StGB). Auch in diesem Punkt befindet sich das BG «Al-Qaïda/IS» im Gleichlauf mit dem Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG.[1634]

Weitere Modalitäten des Verbots der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» hat der Gesetzgeber schliesslich in Art. 4 BG «Al-Qaïda/IS» geregelt. Hervorzuheben ist dabei die Befristung des Gesetzes, die sich aus Art. 4 Abs. 2 und Abs. 3 BG «Al-Qaïda/IS» ergibt. Sie ist darauf zurückzuführen, dass das Gesetz von der Bundesversammlung gestützt auf Art. 165 Abs. 1 BV für dringlich erklärt wurde. Dementsprechend gelten das Gesetz und mit ihm das ausdrückliche Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer

1629 Vgl. TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 51 Rz. 72; LEU/PARVEX, Verbot, S. 757 ff.

1630 Vgl. Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 93 f.; AHMED/LUBISHTANI, Terrorisme, Rz. 67, und oben, 6. Kapitel II.1.a)bb)(1).

1631 Vgl. so bereits für Art. 74 NDG oben, 6. Kapitel II.1.b)bb).

1632 Vgl. für Art. 74 NDG oben, 6. Kapitel II.1.a)bb)(4).

1633 Für die bis 2020 in Anwendung des BG «Al-Qaïda/IS» geführten Strafverfahren vgl. AHMED/LUBISHTANI, Terrorisme.

1634 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.a)bb)(3).

Staat» gemäss Art. 1 BG «Al-Qaïda/IS» vorderhand bis 31. Dezember 2022 (vgl. Art. 4 Abs. 3 BG «Al-Qaïda/IS»). Der Bundesrat möchte das BG «Al-Qaïda/IS» mit einer Verfügung gestützt auf Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG ersetzen und anschliessend aufheben, sobald die entsprechende Verfügung rechtskräftig wird.[1635] Das wird voraussichtlich per 1. Januar 2023 der Fall sein.

Bereits dieser kurze Überblick über den Inhalt des BG «Al-Qaïda/IS» zeigt, dass zwischen diesem Gesetz und dem Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG zahlreiche inhaltliche Parallelen bestehen. Wie schon bei den Ausführungen zu Art. 74 NDG gezeigt, sind Art. 74 NDG und die Bestimmungen des BG «Al-Qaïda/IS» auch entstehungsgeschichtlich eng verknüpft.[1636] Das zieht nach sich, dass im Folgenden für viele Fragen im Zusammenhang mit dem BG «Al-Qaïda/IS» auf die vorstehenden Ausführungen zum Organisationsverbot nach Art. 74 NDG verwiesen werden kann.

bb) Typologische Verortung

(1) Allgemeines

Wie bereits im ersten Kapitel der vorliegenden Untersuchung dargelegt, umfasst ein Organisationsverbot zumeist mehrere Regelungselemente. Auseinanderzuhalten sind dabei namentlich das Grundverbot, mit dem eine bestehende Organisation verboten wird, und die zu seiner Sicherung getroffenen Massnahmen.[1637] An dieser Stelle sind die einzelnen Bestandteile des BG «Al-Qaïda/IS» mit dem eingangs entwickelten Raster von Regelungselementen abzugleichen und erste Gemeinsamkeiten sowie Unterschiede zu Art. 74 NDG aufzuzeigen.

(2) Grundverbot

Im Rahmen des BG «Al-Qaïda/IS» ergibt sich das Grundverbot aus Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» sowie dem Verbot der Beteiligung gemäss Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS». Danach sind die Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie jede mitgliedschaftliche Beteiligung an ihnen verboten[1638] Als unmittelbare Folge aus diesem Verbot fliesst eine Verpflichtung der Mitglieder dieser Gruppierungen, ihren organisatorischen Zusammenhalt aufzugeben.[1639] Das BG «Al-Qaïda/IS» führt dabei die vom Verbot

---

1635 Vgl. Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6487 und S. 6518 f.; vgl. auch Art. 3 Abs. 2 des Bundesbeschlusses Europarat-Uek.

1636 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.c)bb)(2).

1637 Vgl. oben, 1. Kapitel III.2 und 1. Kapitel III.4.

1638 Vgl. EICKER, Flug, S. 353; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 52 Rz. 74; Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8934.

1639 Vgl. oben, 1. Kapitel III.3.b)bb).

originär betroffenen Organisationen in abschliessender Weise bereits im Gesetz auf.[1640] Im Unterschied dazu statuiert Art. 74 NDG bloss die generell-abstrakten Voraussetzungen, unter denen der Bundesrat im Einzelfall ein Organisationsverbot anordnen kann, wobei dies in der Form einer anfechtbaren Allgemeinverfügung erfolgt.[1641]

(3) Sicherungsmassnahmen im Allgemeinen

Der Gesetzgeber hat das Grundverbot gemäss Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» mit verschiedenen Bestimmungen flankiert, die nach hier vertretenem Verständnis als Sicherungsmassnahmen zum Grundverbot zu qualifizieren sind.[1642] Bis auf die Einziehung von Vermögenswerten gemäss Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» i.V.m. Art. 72 StGB und das Verbot von Tarn- und Nachfolgegruppierungen nach Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS», die gleich im Anschluss noch zu thematisieren sind, stimmen die Sicherungsmassnahmen des BG «Al-Qaïda/IS» dabei weitgehend mit jenen überein, die das Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG vorsieht.[1643]

Namentlich ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» ebenso wie aus Art. 74 Abs. 4 NDG ein *Verbot von Unterstützungshandlungen*, indem die personelle oder materielle Unterstützung sowie die Anwerbung und jede in anderer Weise erfolgende Förderung der nach Art. 1 BG «Al-Qaïda/IS» verbotenen Organisationen untersagt wird.[1644] Inhaltlich übereinstimmend mit Art. 74 Abs. 4 NDG statuiert Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» sodann ein *Propagandaverbot*. Danach ist es untersagt, für die gemäss Art. 1 BG «Al-Qaïda/IS» verbotenen Gruppierungen und Organisationen oder ihre Ziele Propagandaaktionen zu organisieren.[1645] Als weitere Sicherungsmassnahme statuiert Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» ferner *strafrechtliche Sanktionen*. Diese Bestimmung sieht Freiheitsstrafen von bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe für Personen vor, die gegen das Grundverbot, das Verbot von Unterstützungshandlungen oder das Propagandaverbot verstossen. Auch in diesem Punkt besteht keine Differenz zu den Sicherungsmassnahmen von Art. 74 NDG.[1646]

1640 Ähnlich in Abgrenzung zu Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» LEU/PARVEX, Verbot, S. 757 ff.; vgl. weiter Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8933; AB N 2014 2190 (Votum NR Rusconi); N 2014 2190 (Votum BR Maurer) und unten, 6. Kapitel III.2.d)bb)(1).

1641 Vgl. Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 91, und oben, 6. Kapitel II.3.b)bb)(3).

1642 Vgl. zum Begriff oben, 1. Kapitel III.4.a).

1643 Vgl. dazu oben, 6. Kapitel II.1.b)cc).

1644 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.b)cc)(1).

1645 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.b)cc)(2).

1646 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.b)cc)(3).

(4) *Vermögenseinziehung und Verbot von Ersatzorganisationen im Besonderen*

Aus einem typologischen Blickwinkel besonders hervorzuheben sind die Unterschiede, die sich in Bezug auf die Sicherungsmassnahmen zwischen dem Organisationsverbot nach Art. 74 NDG und dem BG «Al-Qaïda/IS» eröffnen. Sie betreffen die erweiterten Möglichkeiten zur Vermögenseinziehung und das Verbot von Ersatzorganisationen im Rahmen des BG «Al-Qaïda/IS».

Aus Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» ergibt sich, dass die allgemeinen Bestimmungen des StGB über die Einziehung von Vermögenswerten, «insbesondere die Artikel 70 Abs. 5 und 72 [StGB]», im Zusammenhang mit dem BG «Al-Qaïda/IS» anwendbar sind. Wie Art. 74 NDG sieht demnach auch das BG «Al-Qaïda/IS» vor, dass verbotenen Organisationen als Sicherungsmassnahme die materiellen Grundlagen ihrer Tätigkeit entzogen werden kann. Möglich sind insbesondere die Sicherungs- und Vermögenseinziehung gemäss Art. 69 und Art. 70 f. StGB. Anders als Art. 74 NDG in der geltenden Fassung verweist Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» jedoch zusätzlich auf die Vermögenseinziehung gemäss Art. 72 StGB. Diese Bestimmung erlaubt die Einziehung von Vermögenswerten, die der Verfügungsmacht der nach Art. 1 BG «Al-Qaïda/IS» verbotenen Organisationen unterliegen, und sieht unter gewissen Voraussetzungen eine Beweislastumkehr vor. Gestützt auf das BG «Al-Qaïda/IS» gehen die Möglichkeiten zur Vermögenseinziehung demnach deutlich weiter als im Rahmen von Art. 74 NDG.[1647]

Ein spezielles Augenmerk verdient an dieser Stelle sodann das Verbot von Ersatzorganisationen, das sich aus Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» ergibt. Als Verbot von Ersatzorganisationen gelten Massnahmen zur Sicherung des Grundverbots, die darauf angelegt sind, eine Bildung von Organisationen zu verhindern, die mit der ursprünglich verbotenen Organisation nicht identisch sind, aber ihre Ziele teilen und gleichzeitig funktional an ihre Stelle treten.[1648] Für Organisationsverbote, die der Bundesrat gestützt auf Art. 74 NDG verfügt, hat der Gesetzgeber keine solche Sicherungsmassnahme statuiert.[1649] Demgegenüber sieht Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» vor, dass neben den Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» auch Tarn- und Nachfolgegruppierungen dieser Gruppierungen verboten sind. Desgleichen sind Organisationen und Gruppierungen verboten, die in Führung, Zielsetzung und Mitteln mit den Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» übereinstimmen oder in

1647 Vgl. dazu auch oben, 6. Kapitel II.1.b)cc)(4), zur früheren Fassung von Art. 74 NDG vgl. auch 6. Kapitel II.4.f).

1648 Vgl. oben, 1. Kapitel III.4.c)bb).

1649 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.b)cc)(5).

ihrem Auftrag handeln. Indem sich die Tragweite von Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» aus dem Verbot der beiden Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» gemäss Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» ableitet, handelt es sich nicht um ein selbständiges Organisationsverbot. Nach der weiter vorne entwickelten Typologie von Regelungselementen fungiert Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» vielmehr als Sicherungsmassnahme zum Grundverbot nach Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS». Indem Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» ein Verbot von Ersatzorganisationen statuiert, geht das BG «Al-Qaïda/IS» in diesem Punkt über Art. 74 NDG hinaus.

(5) Zwischenfazit

Unter einem typologischen Blickwinkel stimmt das BG «Al-Qaïda/IS» mit dem Organisationverbot gemäss Art. 74 NDG weitgehend überein. Neben dem Grundverbot statuiert es wie Art. 74 NDG verschiedene Sicherungsmassnahmen in der Form eines Verbots von Unterstützungshandlungen, des Verbots von Propaganda sowie der strafrechtlichen Absicherung. Soweit hier interessierend, ergeben sich Unterschiede bloss bei der Regelungstechnik des Grundverbots, in Bezug auf die Möglichkeiten zur Entziehung der materiellen Grundlagen von verbotenen Organisationen sowie im Hinblick auf ein Verbot von Ersatzorganisationen: Während Organisationen im Rahmen von Art. 74 NDG durch Verfügung des Bundesrats verboten werden, führen Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» die verbotenen Gruppierungen bereits im Gesetz selbst auf. Weiter erlaubt Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» über den Rahmen von Art. 74 NDG hinaus die Einziehung von Vermögenswerten, die unter der Verfügungsmacht verbotener Organisationen stehen. Sodann ergibt sich aus Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» ein Verbot von Ersatzorganisationen; eine Sicherungsmassnahme, die ebenfalls über den Regelungsgehalt von Art. 74 NDG hinausreicht.

b) Entstehungsgeschichte

aa) Notrechtliche Ursprünge

Die Entstehungsgeschichte des BG «Al-Qaïda/IS» legt nahe, dass der Erlass insgesamt kein Akt wohlüberlegter Rechtsetzung ist.[1650] Ursprünglich geht das Gesetz auf eine Notverordnung des Bundesrats zurück, die am 7. November

1650 Kritisch zur Entstehungsgeschichte auch GODENZI, Beteiligung, S. 233 ff.; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 10b zu Art. 185 BV; BIAGGINI, Notrechts-Falle, S. 109 f.; TRÜMPLER, Palliation, S. 316; BERNARD, Situations extraordinaires, S. 995 ff. Rz. 59 ff.; vgl. weiter STÄHLI, Verbot, S. 181 f. Rz. 422 f.; PAJAROLA/OEHEN/THOMMEN, Kommentar kriminelles Vermögen II, S. 892 f. Rz. 129 ff.; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 47 ff. Rz. 67 ff.; Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 90 ff.

2001 unter dem Eindruck der Anschläge vom 11. September 2001 gestützt auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV erlassen wurde. Gegenstand des Verbots bildeten damals noch allein die Gruppierung «Al-Qaïda» und mit ihr verwandte Organisationen (vgl. Art. 1 VO-BR «Al-Qaïda»).[1651]

Ob die Voraussetzungen für die Anwendung von Notrecht beim Erlass der VO-BR «Al-Qaïda» tatsächlich vorlagen, war zweifelhaft.[1652] Fraglich war namentlich, ob die sachliche und zeitliche Dringlichkeit gegeben war, die Art. 185 Abs. 3 BV für notrechtliches Handeln des Bundesrats voraussetzt.[1653] Sofern man die Notverordnungskompetenz gemäss Art. 185 Abs. 3 BV wie hier als Anwendungsfall der polizeilichen Generalklausel versteht,[1654] ist weiter zweifelhaft, ob die Verordnung vom 7. November 2001 dem Grundsatz der Subsidiarität entsprach. Danach ist der Erlass von Notrecht nur zulässig, wenn keine ordentliche gesetzliche Grundlage zur Bewältigung der Gefahrenlage besteht.[1655] Inwieweit strafrechtliche Bestimmungen, die besonders im Bereich von Art. 260ter StGB (kriminelle Organisation) bereits im damaligen Zeitpunkt weit gefasst waren, keinen ausreichenden Schutz vor Gruppierungen wie «Al-Qaïda» bieten sollten, hatte der Bundesrat im Einzelnen jedenfalls nie schlüssig dargelegt.[1656] Ungeachtet dieser Fragezeichen hatte er die zunächst bis 31. Dezember 2003 befristete Verordnung in den Jahren 2003,[1657] 2005[1658] und 2008 jeweils verlängert, zuletzt bis 31. Dezember 2011.[1659]

bb) Überführung in parlamentarisches Notrecht

Am 1. Mai 2011 trat Art. 7d RVOG in Kraft. Diese Bestimmung sieht vor, dass bundesrätliche Notverordnungen, die sich auf Art. 185 Abs. 3 BV stützen, automatisch ihre Geltung verlieren, sofern der Bundesrat der Bundesversammlung nicht innerhalb von sechs Monaten entweder den Entwurf für eine gesetzliche

1651 Vgl. AS 2001 3040.

1652 Vgl. zu den allgemeinen Anforderungen an Organisationsverbote gestützt auf Notrecht oben, 4. Kapitel II.2.e).

1653 Vgl. BIAGGINI, «AL-QAÏDA»-VERORDNUNG, S. 26 ff.; TRÜMPLER, Notrecht, S. 272 f. Rz. 450; ERRASS, St. Galler Kommentar, N. 28 zu Art. 23 BV; HÄFELIN et al., Bundesstaatsrecht, S. 599 Rz. 1867.

1654 Vgl. oben, 4. Kapitel II.2.e).

1655 Vgl. oben, 4. Kapitel II.2.e).

1656 Vgl. GODENZI, Beteiligung, S. 234 ff.

1657 Vgl. AS 2003 4485.

1658 Vgl. AS 2005 5425.

1659 Vgl. AS 2008 6271; zum Ganzen auch EICKER, Interpretation, Rz. 1; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 48 f. Rz. 68; Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 90; kritisch zur Zulässigkeit des bundesrätlichen Vorgehens SAXER, St. Galler Kommentar BV, N. 108 zu Art. 185 BV.

Grundlage oder den Entwurf für eine Notverordnung der Bundesversammlung gemäss Art. 173 Abs. 1 lit. c BV unterbreitet (vgl. Art. 7d Abs. 2 lit. a RVOG).[1660] Bei einer weiteren Verlängerung über den 31. Dezember 2011 hinaus wäre die VO-BR «Al-Qaïda» demnach am 30. Juni 2012 ausgelaufen, es sei denn, der Bundesrat hätte der Bundesversammlung noch vor diesem Datum den Entwurf für eine gesetzliche Grundlage oder eine parlamentarische Verordnung vorgelegt.

Aus diesem Grund entschied sich der Bundesrat, der Bundesversammlung direkt den Erlass einer Verordnung gestützt auf Art. 173 Abs. 1 lit. c BV vorzuschlagen.[1661] Das Parlament folgte dem Bundesrat und beschloss am 23. Dezember 2011 die VO-BVers «Al-Qaïda» mit Inkrafttreten am 1. Januar 2012.[1662] Um einen nahtlosen Anschluss an die Ende 2011 auslaufende VO-BR «Al-Qaïda» sicherzustellen, musste die VO-BVers «Al-Qaïda» am 28. Dezember 2011 im ausserordentlichen Verfahren gemäss Art. 7 Abs. 3 aPublG veröffentlicht werden.[1663] In materieller Hinsicht wies die VO-BVers «Al-Qaïda» zur VO-BR «Al-Qaïda» keine massgeblichen Abweichungen auf.[1664] Die Geltungsdauer der VO-BVers «Al-Qaïda» wurde nach Massgabe von Art. 7d Abs. 3 RVOG auf drei Jahre bis 31. Dezember 2014 befristet.[1665] Ob die Voraussetzungen für eine Anwendbarkeit von (parlamentarischem) Notrecht beim Erlass der VO-BVers «Al-Qaïda» gegeben waren,[1666] blieb wie bereits bei der VO-BR «Al-Qaïda» zweifelhaft.[1667]

cc) Dringliches Bundesgesetz

Aufgrund abnehmender Aktivitäten der Gruppierung «Al-Qaïda» war der Bundesrat nach eigenem Bekunden noch im Sommer 2014 der Auffassung, die VO-BVers «Al-Qaïda» könne auf das Ende ihrer Geltungsdauer per 31. Dezember 2014 ersatzlos auslaufen.[1668] Bis im Herbst 2014 änderte sich dann allerdings die bundesrätliche Lageeinschätzung: Zum einen erliess er am

1660 Vgl. dazu TRÜMPLER, Palliation, S. 310.

1661 Vgl. BIAGGINI, Notrechts-Falle, S. 109; EICKER, Interpretation, Rz. 1; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 49 Rz. 69.

1662 Vgl. AS 2012 1.

1663 Vgl. AS 2012 1 und dazu BIAGGINI, Notrechts-Falle, S. 109.

1664 Vgl. TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 49 Rz. 69; Botschaft VO-BVers «Al-Qaïda», S. 4501.

1665 Vgl. TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 49 Rz. 69; GODENZI, Beteiligung, S. 233; BIAGGINI, Notrechts-Falle, S. 110; Botschaft VO-BVers «Al-Qaïda», S. 4502.

1666 Vgl. dazu oben, 6. Kapitel III.2.b)aa).

1667 Vgl. TRÜMPLER, Palliation, S. 316.

1668 Vgl. TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 50 Rz. 70; Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8931.

8. Oktober 2014 gestützt auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV erneut eine der VO-BVers «Al-Qaïda» nachgebildete Notverordnung über das Verbot der Gruppierung «Islamischer Staat» und verwandter Organisationen (VO-BR «IS»), die bis am 8. April 2015 befristet war.[1669]

Zum anderen unterbreitete er der Bundesversammlung am 12. November 2014 den Entwurf für das hier zur Diskussion stehende BG «Al-Qaïda/IS», das die Organisationsverbote gemäss Art. 1 VO-BVers «Al-Qaïda» und Art. 1 VO-BR «IS» auf Gesetzesstufe zusammenführen sollte.[1670] Für den Erlass des BG «Al-Qaïda/IS» machte der Bundesrat in seiner Botschaft ans Parlament nicht etwa drohende Strafbarkeitslücken geltend, die bei einem Auslaufen der VO-BVers «Al-Qaïda» oder der VO-BR «IS» gedroht hätten. Eine Beteiligung an den gemäss diesen Verordnungen verbotenen Organisationen wäre selbst nach Auffassung des Bundesrats weiterhin nach Art. 260ter StGB strafbar gewesen.[1671] Er wollte aber vermeiden, dass für die betreffenden Gruppierungen auch bloss der Eindruck vermeintlicher Legalität erweckt und dadurch die im Kampf gegen den Terrorismus engagierte Staatengemeinschaft brüskiert werden könnte.[1672]

Inhaltlich wies der bundesrätliche Entwurf zum BG «Al-Qaïda/IS» keine massgeblichen Abweichungen zur VO-BVers «Al-Qaïda» und zur VO-BR «IS» auf.[1673] Für Verstösse gegen das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sah der Entwurf allerdings eine im Verhältnis zur VO-BVers «Al-Qaïda» höhere Strafdrohung von fünf Jahren Freiheitsstrafe vor. Das bedeutete eine Angleichung an den Tatbestand von Art. 260ter StGB in der damals geltenden Fassung. Zudem schlug der Bundesrat vor, die Verfolgung und die Beurteilung von Verstössen gegen das BG «Al-Qaïda/IS» der Gerichtsbarkeit des Bundes zu unterstellen.[1674] Da der Bundesrat eine nahtlose Weiterführung des Verbots gewährleisten wollte und vor Ablauf der VO-BVers «Al-Qaïda» keine Zeit für ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren blieb, beantragte er dem Parlament, das BG «Al-Qaïda/IS» im Sinne von Art. 165 Abs. 1 BV für

1669 Vgl. AS 2014 3255 f.

1670 Vgl. GODENZI, Beteiligung, S. 237; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 50 Rz. 70; Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8931.

1671 Vgl. GODENZI, Beteiligung, S. 237; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 50 Rz. 70; Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8928; vgl. auch PAJAROLA, Bekämpfung, S. 163 Rz. 388; BGE 142 IV 175 E. 5.8 S. 191 f.; 131 II 235 E. 2.12 S. 241; Urteil des Bundesgerichts 6B_1132/2016 vom 7. März 2017 E. 6.1.

1672 Vgl. GODENZI, Beteiligung, S. 237; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 50 Rz. 70; Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8928, S. 8929 und S. 8931.

1673 Vgl. GODENZI, Beteiligung, S. 237; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 50 Rz. 70; Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8933.

1674 Vgl. Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8934.

dringlich zu erklären.[1675] Die Bundesversammlung verabschiedete das BG «Al-Qaïda/IS» wie vom Bundesrat beantragt «im Eilverfahren»[1676] am 12. Dezember 2014. Aufgrund der Dringlicherklärung musste es vorerst bis 31. Dezember 2018 befristet werden (vgl. Art. 165 Abs. 1 BV und Art. 4 Abs. 2 BG «Al-Qaïda/IS»).[1677]

dd) Verlängerung und Ausblick

Am 1. September 2017 trat das Nachrichtendienstgesetz und mit ihm Art. 74 NDG in Kraft, der dem Bundesrat die Befugnis einräumt, bestimmte Organisationen im Einzelfall zu verbieten, und der wie erwähnt eine weitgehende Parallelität zum BG «Al-Qaïda/IS» aufweist.[1678] Nach Auffassung des Bundesrats war Art. 74 NDG in seiner ursprünglichen Fassung allerdings mängelbehaftet, was seine Anwendbarkeit grundsätzlich in Frage stellte. Zwischen dem BG «Al-Qaïda/IS» und Art. 74 NDG bestanden ausserdem Differenzen im Hinblick auf die Strafdrohung und die Zuständigkeit zur strafrechtlichen Verfolgung von Verstössen gegen das Organisationsverbot.[1679] Um Zeit für die Revision des zwischenzeitlich in Kraft getretenen Art. 74 NDG zu gewinnen, beantragte der Bundesrat mit Botschaft vom 22. November 2017 daher die Verlängerung des BG «Al-Qaïda/IS» um weitere vier Jahre bis 31. Dezember 2022.[1680] Das Parlament stimmte diesem Vorgehen diskussionslos und einstimmig zu,[1681] sodass das BG «Al-Qaïda/IS» seit 1. Januar 2019 für weitere vier Jahre in Kraft steht (vgl. Art. 4 Abs. 3 BG «Al-Qaïda/IS»). Es soll aufgehoben werden, sobald der Bundesrat gestützt auf Art. 74 NDG ein entsprechendes Organisationsverbot verfügt hat. Dies wird voraussichtlich per 1. Januar 2023 der Fall sein.[1682]

ee) Zwischenfazit

Das heutige BG «Al-Qaïda/IS» geht in seinen Ursprüngen wie gezeigt auf eine Notverordnung des Bundesrats zurück, die am 7. November 2001 gestützt auf

1675 Vgl. GODENZI, Beteiligung, S. 237; BIAGGINI, Kommentar BV, N. 9a zu Art. 57 BV; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 50 Rz. 70; Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8929.

1676 GODENZI, Beteiligung, S. 237.

1677 Vgl. TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 50 Rz. 70; Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8929.

1678 Vgl. dazu ausführlich oben, 6. Kapitel II.1.c)bb)(2) und 6. Kapitel III.2.a)bb).

1679 Vgl. Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 91; Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6487 f.

1680 Vgl. TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 51 Rz. 71; Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 93.

1681 Vgl. AB 2018 S 70 f.; 2018 N 829 f.

1682 Vgl. Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 94; Botschaft Europarat-Uek 2018, S. 6487 und S. 6518 f.; Art. 2 i.V.m. Anhang I des Bundesbeschlusses Europarat-Uek.

Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV erlassen wurde. Dabei wirft die Gesetzgebungsgeschichte verschiedene Fragen auf. Einerseits steht in Zweifel, ob die Voraussetzungen zur Anwendung von Notrecht überhaupt je erfüllt waren. Andererseits bewiesen Bundesrat und Parlament bei verschiedener Gelegenheit wenig Weitblick, was aufgrund der Befristung des BG «Al-Qaïda/IS» und seiner Vorgängererlasse zu überhasteten Gesetzgebungsarbeiten führte. Eine gründliche Auseinandersetzung mit der Frage, ob das BG «Al-Qaïda/IS» konzeptuell, verfassungsrechtlich und in Bezug auf seinen Regelungsansatz überzeugt, fand, soweit ersichtlich, nicht statt. Schliesslich lässt sich als weiteres Defizit anführen, dass von Bundesrat und Gesetzgeber nie schlüssig belegt wurde, dass neben den kernstrafrechtlichen Bestimmungen eine Schutzlücke und somit eine klare Notwendigkeit für das BG «Al-Qaïda/IS» besteht.

c) Prüfmassstab

In den folgenden Abschnitten werden die massgeblichen Bestimmungen des BG «Al-Qaïda/IS» diskutiert und ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht, namentlich den Vorgaben der Bundesverfassung, ins Blickfeld genommen. Wie bereits im Zusammenhang mit Art. 74 NDG ist dabei ein grundrechtlicher Massstab anzuwenden. Zwar steht ausser Frage, dass die gemäss Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» verbotenen Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» überwiegend Aktivitäten an den Tag legen, die sich ausserhalb grundrechtlich geschützter Sphären bewegen. Im Besonderen trifft das auf die Verübung von Gewalttaten zu.[1683]

Das hat allerdings nicht ohne Weiteres zur Folge, dass grundrechtliche Ansprüche im Zusammenhang mit einem Verbot dieser beiden Organisationen gänzlich ausser Acht zu lassen sind. Vielmehr ist davon auszugehen, dass das BG «Al-Qaïda/IS» ungeachtet der Gewaltorientierung der verbotenen Organisationen in verschiedener Hinsicht eine Einschränkung von Grundrechten bewirkt.[1684] Im Vordergrund stehen dabei die Vereinigungs- (vgl. Art. 23 BV) und die Religionsfreiheit gemäss Art. 15 BV. Insbesondere mit Blick auf die Sicherungsmassnahmen gemäss Art. 2 und Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» fallen aber auch weitere grundrechtliche Gewährleistungen wie die Meinungs- (vgl. Art. 16 BV), die Versammlungs- (vgl. Art. 22 BV) oder die Eigentumsfreiheit (vgl. Art. 26 BV) in Betracht. Die strafrechtliche Absicherung des BG «Al-Qaïda/IS» kann schliesslich zu Eingriffen in die persönliche Freiheit (vgl. Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 31 BV) und das Recht der Persönlichkeit (vgl. Art. 10 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 BV) führen.

1683 Vgl. dazu auch unten, 6. Kapitel III.2.d)bb).

1684 Vgl. BIAGGINI, Vereinigungsfreiheit, S. 428; ERRASS, St. Galler Kommentar BV, N. 26 f. zu Art. 23 BV; Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8937; Botschaft VO-BVers «Al-Qaïda», S. 4504, sowie die Nachweise in Fn. 620.

Für Näheres zur Tragweite dieser grundrechtlichen Ansprüche im Zusammenhang mit extremistischen Organisationen kann auf die Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln verwiesen werden.[1685] Auch wenn sich die einzelnen Regelungselemente des BG «Al-Qaïda/IS» nicht nur auf grundrechtlich geschützte Bereiche auswirken, ist für die Verfassungsmässigkeit des Erlasses aufgrund seiner jedenfalls teilweisen Grundrechtsrelevanz gleichwohl entscheidend, dass die Anforderungen von Art. 36 BV eingehalten sind.

d) Auslegung und Prüfung der Verfassungskonformität

aa) Keine generell-abstrakten Voraussetzungen für ein Verbot

Die nachstehenden Abschnitte greifen die einzelnen Regelungselemente des BG «Al-Qaïda/IS» auf und gleichen sie mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben ab, die in den vorherigen Kapiteln dieser Arbeit entwickelt wurden. Anzulegen ist wie soeben gezeigt ein grundrechtlicher Massstab.[1686] Dabei kann verschiedentlich auf die Ausführungen zum Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG verwiesen werden, da zwischen dieser Bestimmung und dem BG «Al-Qaïda/IS» aus grammatikalischen und entstehungsgeschichtlichen Gründen eine weitgehende Parallelität besteht.[1687]

Anders als bei Art. 74 NDG erübrigen sich hier allerdings Ausführungen zu den tatbestandlichen Voraussetzungen[1688] und zum verwaltungsrechtlichen Verfahren auf Erlass eines Organisationsverbots:[1689] Im Unterschied zu Art. 74 NDG, der die Voraussetzungen für ein Verbot einzelner Organisationen generell-abstrakt umschreibt (vgl. Art. 74 Abs. 1 und Abs. 2 NDG) und damit als Grundlage für einzelne Verbotsverfügungen des Bundesrats dient, gehen die verbotenen Organisationen im Rahmen des BG «Al-Qaïda/IS» unmittelbar aus dem Gesetz selbst hervor (vgl. Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS»). Tatbestandliche Voraussetzungen für den Erlass eines Organisationsverbots gestützt auf das BG «Al-Qaïda/IS» sind hier deshalb nicht zu diskutieren. Auch eine nähere Diskussion von prozessualen Aspekten entfällt. Aus diesen Gründen konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf eine Erörterung des Grundverbots, das sich aus Art. 1 lit. a und lit. b sowie Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS» ergibt, und der Sicherungsmassnahmen gemäss Art. 1 lit. c sowie Art. 2 und Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS».

1685 Vgl. oben, 3. Kapitel V.

1686 Vgl. oben, 6. Kapitel III.2.c).

1687 Vgl. oben, 6. Kapitel III.2.a).

1688 Vgl. hierzu betreffend Art. 74 NDG oben, 6. Kapitel II.2.

1689 Vgl. hierzu betreffend Art. 74 NDG oben, 6. Kapitel II.3.

bb) Grundverbot

(1) Verbotene Organisationen

Der Gesetzgeber hat mit dem BG «Al-Qaïda/IS» zwei konkret bezeichnete Organisationen und die Beteiligung an ihnen verboten, nämlich die Gruppierung «Al-Qaïda» (vgl. Art. 1 lit. a und Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS») sowie die Gruppierung «Islamischer Staat» (vgl. Art. 1 lit. b und Art. 2 Abs. 1 BG «Al-Qaïda/IS»).[1690] Beide Gruppierungen sind dschihadistisch geprägt und legen eine mit terroristischen Aktivitäten einhergehende, religiös motivierte Demokratiefeindlichkeit zu Tage.[1691] Die gemäss Art. 1 lit. a BG «Al-Qaïda/IS» verbotene Gruppierung «Al-Qaïda» ist für die Anschläge vom 11. September 2001 verantwortlich. Sie besteht aus einer Kerngruppe und verschiedenen regionalen Ablegern im Nahen und Mittleren Osten sowie in Afrika,[1692] welche nach Einschätzung der Sicherheitsbehörden ungeachtet eines Verlusts an operativen Fähigkeiten weiterhin Anschläge auf den Westen planen.[1693] Bei der Gruppierung «Islamischer Staat» im Sinne von Art. 1 lit. b BG «Al-Qaïda/IS» handelt es sich um eine aus der Gruppierung «Al-Qaïda» hervorgegangene Organisation.[1694] Sie kontrollierte zeitweise grosse Territorien in Syrien und im Irak,[1695] wurde aber mittlerweile militärisch zurückgedrängt und hat an eigenen Fähigkeiten und Ressourcen drastisch eingebüsst.[1696] In verschiedenen Staaten des Nahen und Mittleren Ostens sowie in Afrika bleibt die Gruppierung «Islamischer Staat» allerdings weiterhin direkt oder mit Unterorganisationen präsent.[1697] Dabei fallen auch Ziele im Westen in das Bedrohungsspektrum der Gruppierung «Islamischer Staat».[1698]

1690 Vgl. TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 51 Rz. 72.

1691 Vgl. Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8929 ff.; Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 95 ff.; NDB, Sicherheit Schweiz 2022, S. 37 ff.; NDB, Sicherheit Schweiz 2021, S. 37 ff.; NDB, Sicherheit Schweiz 2019, S. 37 ff.

1692 NDB, Sicherheit Schweiz 2022, S. 39; NDB, Sicherheit Schweiz 2021, S. 40.

1693 Vgl. NDB, Sicherheit Schweiz 2022, S. 39; NDB, Sicherheit Schweiz 2021, S. 39; NDB, Sicherheit Schweiz 2019, S. 38 f.; Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 97.

1694 Vgl. Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 95.

1695 Vgl. Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 95.

1696 Vgl. NDB, Sicherheit Schweiz 2022, S. 38; NDB, Sicherheit Schweiz 2021, S. 37; NDB, Sicherheit Schweiz 2019, S. 37.

1697 Vgl. NDB, Sicherheit Schweiz 2022, S. 38; NDB, Sicherheit Schweiz 2021, S. 39.

1698 Vgl. Botschaft Verlängerung BG «Al-Qaïda/IS», S. 95 f.; NDB, Sicherheit Schweiz 2022, S. 39; NDB, Sicherheit Schweiz 2021, S. 37; NDB, Sicherheit Schweiz 2019, S. 37; zum Ganzen auch PAJAROLA/OEHEN/THOMMEN, Kommentar kriminelles Vermögen II, S. 860 Rz. 42.

(2) *Verfassungsrechtliche Vorgaben*

Zu prüfen bleibt, ob das Grundverbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat», wie es Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» verankern, den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Dabei fällt zunächst auf, dass es sich bei Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» nach den zu Art. 74 NDG entwickelten Kriterien nicht um generell-abstrakte Bestimmungen handelt, sondern um generell-konkrete Anordnungen, die grundsätzlich in das Gewand einer Allgemeinverfügung zu kleiden sind.[1699] Die Bundesverfassung schliesst allerdings nicht kategorisch aus, dass ein Bundesgesetz neben Bestimmungen rechtsetzender Natur auch Einzelakte enthalten darf.[1700] Unter diesem Blickwinkel wecken Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» folglich keine entscheidenden Bedenken.

Weiter handelt es sich beim BG «Al-Qaïda/IS» um ein Gesetz im formellen Sinne. Nach Massgabe von Art. 36 Abs. 1 und Art. 164 Abs. 1 BV kann es als Grundlage selbst schwerwiegender Einschränkungen von Grundrechten dienen. Dem Erfordernis der formell-gesetzlichen Normstufe ist somit Genüge getan.[1701] Gewisse Fragezeichen bestehen hingegen im Zusammenhang mit dem Erfordernis der ausreichenden Normdichte, das sich ebenfalls aus Art. 36 Abs. 1 BV ergibt. Extremistische Organisationen, die im Einzelfall zum Gegenstand eines Verbots gemacht werden, müssen danach identifizierbar bleiben und über hinreichend klare Konturen verfügen. Andernfalls bleibt letztlich unklar, gegen welche organisatorischen Strukturen die Verbotsanordnung gerichtet ist. Hinzu treten Probleme mit der Bestimmtheit von Sicherungsmassnahmen, da sich deren Tragweite aus dem Grundverbot ableitet.[1702] Im Hinblick auf das Verbot gemäss Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» ist zweifelhaft, ob diese Anforderungen erfüllt sind. Das Gesetz selbst bezeichnet «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» bloss als Gruppierungen und nicht als eigentliche Organisationen, was schon sprachlich auf wenig fassbare Strukturen hindeutet.[1703] Mit Blick auf die bereits erörterten Botschaften des Bundesrats zum Erlass bzw. zur Verlängerung des BG «Al-Qaïda/IS» und gestützt auf die Einschätzungen der Sicherheitsbehörden, die teilweise ein wenig

---

1699 Vgl. dazu oben, 6. Kapitel II.3.b)bb)(3).

1700 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, S. 587 Rz. 1590; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, S. 507 Rz. 2676.

1701 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.a)bb); Urteil des Bundesgerichts 6B_120/2021 vom 11. April 2022 E. 6.4.1.

1702 Vgl. dazu oben, 4. Kapitel III.1.c)bb)(1) und 4. Kapitel III.1.c)bb)(2).

1703 Vgl. zu den begrifflichen Unterschieden oben, 6. Kapitel II.2.a), und STÄHLI, Verbot, S. 183 Rz. 426.

homogenes Bild dieser Gruppierungen zeichnen, drängt sich kein anderer Schluss auf.[1704] Entsprechend ist fraglich, ob das Grundverbot gemäss Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» dem Erfordernis der Normbestimmtheit im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV genügt.

Unter dem Blickwinkel des *öffentlichen Interesses* im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV ergeben sich für das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» demgegenüber keine Probleme. Beide verbotenen Gruppierungen sind nicht bloss von einer demokratiefeindlichen Haltung getragen. Sie setzen darüber hinaus auch auf gewaltsame Mittel, um ihren Zielen zum Durchbruch zu verhelfen. Damit bedrohen sie verschiedene Schutzobjekte, für deren Sicherheit der Staat gestützt auf Art. 2 Abs. 1, Art. 35 Abs. 1 sowie Art. 57 Abs. 1 und Abs. 2 BV von Verfassung wegen zu sorgen hat.[1705] Dieser verfassungsrechtliche Sicherheitsauftrag lässt sich für das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» ohne Weiteres als zulässiges öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV anführen.[1706]

Was die *Verhältnismässigkeit* des Grundverbots gemäss Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» anbelangt (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV), ist nach den verschiedenen Teilelementen der Eignung, der Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit i.e.S. zu unterscheiden.[1707] Dabei liegt die Eignung der Massnahme nicht auf der Hand. Namentlich stellt sich die Frage, ob das Grundverbot die erhoffte Wirkung entfalten kann, zumal nicht damit zu rechnen ist, dass sich ihre unmittelbaren Adressaten – die Mitglieder der verbotenen Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» – an die ausgesprochene Verpflichtung halten und ihren organisatorischen Zusammenhalt aufgeben. In Kombination mit den Sicherungsmassnahmen gemäss Art. 2 und Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» kann dem Grundverbot allerdings auch für die Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» nicht jede Wirkung abgesprochen werden, was für seine Eignung nach Massgabe von Art. 36 Abs. 3 BV grundsätzlich genügt.[1708] Soweit man ferner entgegen der oben vertretenen Ansicht eine hinreichende Bestimmtheit des Grundverbots gemäss Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» unterstellen wollte, können weiter auch die Erforderlichkeit und die Verhältnismässigkeit i.e.S. dieser Anordnung bejaht werden: Für die Erforderlichkeit ist dabei namentlich von Bedeutung, dass angesichts der erheblichen

1704 Vgl. oben, 6. Kapitel III.2.b)cc) f. und 6. Kapitel III.2.d)bb)(1) und beispielhaft hierzu Urteil des Bundesgerichts 6B_169/2019 vom 26. Februar 2020 E. 2.3; Urteile des BStGer CA.2020.15 vom 8. März 2021 E. 1.10.2; SK.2019.74 vom 7. Oktober 2020 E. 2.2.1.

1705 Vgl. oben, 2. Kapitel II.3.c).

1706 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.c).

1707 Vgl. oben, 4. Kapitel V.1.

1708 Vgl. oben, 4. Kapitel V.2.b)bb)(2).

Gewaltorientierung der beiden Organisationen kaum mildere Massnahmen zu einem Verbot in Betracht fallen.[1709] Für die Verhältnismässigkeit i.e.S. fällt sodann entscheidend ins Gewicht, dass von den Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» eine schwere Bedrohung hochwertiger Rechtsgüter ausgeht. Gleichzeitig entwickeln sie kaum Aktivitäten, die grundrechtlichen Schutz geniessen. Namentlich beteiligen sie sich nicht vorwiegend mit grundrechtlich geschützten Mitteln am öffentlichen Diskurs oder der politischen Auseinandersetzung.[1710] Bei dieser Ausgangslage spricht die im Rahmen von Art. 36 Abs. 3 BV zu treffende Interessenabwägung für die Zulässigkeit des Verbots.

(3) Zwischenfazit

Abgesehen von der zweifelhaften Normbestimmtheit erfüllt die Massnahme gemäss Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» (Grundverbot) die verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein Organisationsverbot nach Art. 36 BV. Weiterhin fraglich bleibt aber, ob Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» nicht eine überflüssige Redundanz schaffen, da die beiden Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» ohnehin als kriminelle bzw. terroristische Organisationen im Sinne von Art. 260ter StGB gelten und die Beteiligung an sowie die Unterstützung von «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» bereits nach dieser Bestimmung strafbar sind.[1711]

cc) Sicherungsmassnahmen im Allgemeinen

Wie bereits erörtert, hat der Gesetzgeber mit Art. 2 und Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» eine Reihe von Massnahmen statuiert, die das Grundverbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» absichern (Sicherungsmassnahmen).[1712] Namentlich verbietet Art. 2 BG «Al-Qaïda/IS» die Unterstützung und die Förderung der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat». Untersagt sind weiter die Organisation von Propagandaaktionen und die Anwerbung für diese beiden Gruppierungen. Widerhandlungen gegen diese Sicherungsmassnahmen werden mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft. Gestützt auf Art. 333 Abs. 1 StGB sowie Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» und Art. 69 ff. StGB ist schliesslich auch die Einziehung von Vermögenswerten möglich, die im Zusammenhang mit einem Verstoss gegen diese Bestimmungen

1709 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)bb).

1710 Vgl. oben, 4. Kapitel V.4.c)cc).

1711 Vgl. Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8928; vgl. auch PAJAROLA, Bekämpfung, S. 163 Rz. 388; BGE 142 IV 175 E. 5.8 S. 191 f.; 131 II 235 E. 2.12 S. 241; Urteil des Bundesgerichts 6B_120/2021 vom 11. April 2022 E. 6.2.2.

1712 Vgl. oben, 6. Kapitel III.2.a)bb)(3).

oder unter der Verfügungsmacht der verbotenen Gruppierungen stehen. Bis auf die Vermögenseinziehung gemäss Art. 72 StGB und das Verbot von Ersatzorganisationen im Sinne von Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS», die gleich anschliessend noch zu diskutieren sind, sieht das BG «Al-Qaïda/IS» demnach eine Reihe von Sicherungsmassnahmen vor, die mit jenen des Organisationsverbots nach Art. 74 NDG weitgehend deckungsgleich sind (vgl. Art. 74 Abs. 4 NDG). Für die Auslegung dieser Bestimmungen und zur Frage ihrer Verfassungsmässigkeit kann daher grundsätzlich auf die Ausführungen zu Art. 74 NDG verwiesen werden.[1713]

Ein besonderes Augenmerk verdient an dieser Stelle bloss die Frage, ob die in Art. 2 und Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» statuierten Sicherungsmassnahmen dem Erfordernis der Bestimmtheit genügen, das sich aus dem Gesetzmässigkeitsprinzip nach Art. 36 Abs. 1 BV ergibt. An die Bestimmtheit gelten dabei strenge Anforderungen, weil die Sicherungsmassnahmen gemäss Art. 2 und Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» zu schwerwiegenden Einschränkungen von Grundrechten führen können.[1714] Sicherungsmassnahmen knüpfen an der verbotenen Organisation an, sodass sich ihre konkrete Tragweite allein unter Bezugnahme auf die betroffene Organisation bestimmen lässt. Entsprechend sind Sicherungsmassnahmen nur zulässig, wenn die im Einzelfall verbotene Organisation identifizierbar ist und über klare Konturen verfügt.[1715] Im Hinblick auf die verbotenen Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS») ist wie erwähnt zweifelhaft, ob diese Bedingungen erfüllt sind. Beide Gruppierungen zerfallen in verschiedene Ableger und geben kein homogenes Bild ab.[1716] Aus der Kombination zwischen den als verboten bezeichneten Gruppierungen und den Sicherungsmassnahmen gemäss Art. 2 und Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» ergibt sich somit nicht ohne Weiteres, welche grundrechtlich geschützten Aktivitäten im Einzelnen verboten sind. So kann etwa schwierig zu beurteilen sein, ob eine bestimmte Propagandahandlung nun tatsächlich zugunsten der verbotenen Gruppierung «Al-Qaïda» erfolgt und somit verboten ist, da die Gruppierung «Al-Qaïda» keine klaren Konturen aufweist und sich in ihrem Umfeld auch zahlreiche Splittergruppen bewegen. Nicht anders verhält es sich mit den übrigen Sicherungsmassnahmen (Verbot der Unterstützung, Anwerbung und Förderung in anderer Weise). Bei dieser Ausgangslage ist fraglich, ob Art. 1 lit. a und lit. b BG

1713 Vgl. oben, 6. Kapitel II.4.c) (betreffend Verbot von Unterstützungshandlungen), 6. Kapitel II.4.d) (betreffend Propagandaverbot) und 6. Kapitel II.4.e) (betreffend strafrechtliche Absicherung).

1714 Vgl. oben, 6. Kapitel III.2.c).

1715 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.c)bb)(2).

1716 Vgl. oben, 6. Kapitel III.2.d)bb)(1).

«Al-Qaïda/IS» im Zusammenspiel mit Art. 2 und Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» dem Bestimmtheitserfordernis gemäss Art. 36 Abs. 1 BV genügen.

dd) Entziehung materieller Grundlagen im Besonderen

(1) Auslegung

Neben den vorstehend erwähnten Sicherungsmassnahmen sieht das BG «Al-Qaïda/IS» namentlich die Entziehung von materiellen Grundlagen der Organisationstätigkeit vor. Gemäss Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» sind die allgemeinen Bestimmungen des StGB über die Einziehung von Vermögenswerten, insbesondere aber Art. 70 Abs. 5 und Art. 72 StGB anwendbar. Wie bei Organisationsverboten gemäss Art. 74 NDG ist demnach die Einziehung von Gegenständen zulässig, die zur Begehung einer Straftat gedient haben oder dazu bestimmt waren (Sicherungseinziehung, Art. 69 StGB). Ebenfalls denkbar ist die Einziehung von Vermögenswerten, die durch eine Straftat erlangt worden sind oder dazu bestimmt waren, eine Straftat zu veranlassen oder zu belohnen (Vermögenseinziehung, Art. 70 f. StGB). In Bezug auf diese beiden Einziehungsvarianten kann auf die Ausführungen zu Art. 74 NDG verwiesen werden.[1717]

Über Art. 74 NDG hinaus erlaubt Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» jedoch zusätzlich die Einziehung von Vermögenswerten im Sinne von Art. 72 StGB. Diese Bestimmung regelt grundsätzlich die Einziehung von Vermögenswerten krimineller oder terroristischer Organisationen im Sinne von Art. 260ter StGB.[1718] Aufgrund der ausdrücklichen Verweisung in Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» ist die Bestimmung indes auch auf Organisationen im Sinne von Art. 1 BG «Al-Qaïda/IS» anwendbar.[1719] Nach Satz 1 von Art. 72 StGB wird die Einziehung «aller Vermögenswerte [verfügt], welche der Verfügungsmacht einer solchen Organisation unterliegen». Die Verfügungsmacht der Organisation wird nach Satz 2 von Art. 72 StGB bis zum Beweis des Gegenteils vermutet, soweit es sich um Vermögenswerte «einer Person [handelt], die sich an einer kriminellen oder terroristischen Organisation beteiligt oder sie unterstützt hat (Art. 260ter [StGB])».

In Bezug auf Organisationsmitglieder und Personen, die mehr als bloss untergeordnete Beiträge an den verbotenen Weiterbestand der Organisation leisten (Unterstützer), greift mithin eine Beweislastumkehr.[1720] Bei Personen, die (bloss) für sie anwerben, Propagandaaktionen organisieren oder ihre Aktivitäten in anderer Weise fördern, greift mangels gesetzlicher Grundlage

1717 Vgl. oben, 6. Kapitel II.4.f).

1718 Vgl. STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht AT II, S. 436 ff. Rz. 157 ff.; BAUMANN, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 1 zu Art. 72 StGB.

1719 Vgl. Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8934.

1720 Vgl. BAUMANN, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 9 zu Art. 72 StGB mit zahlreichen Hinweisen; STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht AT II, S. 436 f. Rz. 158.

demgegenüber keine Vermutung, dass ihre Vermögenswerte der Verfügungsmacht einer verbotenen Organisation unterstehen.[1721] Voraussetzung für die Einziehung von Vermögenswerten nach Art. 72 StGB ist demnach die Verfügungsmacht einer nach Art. 1 BG «Al-Qaïda/IS» verbotenen Organisation, die bei Mitgliedern und Unterstützern vermutet wird. Mit Verfügungsmacht ist dabei grundsätzlich keine rechtliche, sondern eine wirtschaftlich-faktische Beherrschung gemeint.[1722] Ausschlaggebend ist, ob die verbotene Organisation jederzeit auf die Vermögenswerte zugreifen kann, um ihren Bedarf zu alimentieren.[1723]

(2) Verfassungskonformität

Die Vermögenseinziehung gemäss Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» i.V.m. Art. 72 StGB stellt insbesondere einen Eingriff in die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) dar. Sie muss daher den Anforderungen von Art. 36 BV genügen.

Im Hinblick auf das Erfordernis der *gesetzlichen Grundlage* (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) erweist sich in erster Linie der Begriff der Verfügungsmacht gemäss Art. 72 StGB als problematisch. Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Das Gesetz gibt nicht näher vor, nach welchen Kriterien zu entscheiden ist, ob gewisse Vermögenswerte der Verfügungsmacht einer verbotenen Organisation unterliegen. Um dem Bestimmtheitserfordernis gemäss Art. 36 Abs. 1 BV zu genügen, wären hier präzisierende Kriterien angebracht.

Die Vermögenseinziehung gemäss Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» i.V.m. Art. 72 StGB muss sodann einem *öffentlichen Interesse* im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV entsprechen, wobei die Absicherung des Grundverbots im Zentrum steht. Unter diesem Blickwinkel stellt die Vermögenseinziehung im Sinne von Art. 72 StGB keine Probleme. Die Bestimmung soll den Zugriff der Organisation auf Vermögenswerte verhindern, die ihr den verbotenen Weiterbestand ermöglichen. Somit liegt ein hinreichendes öffentliches Interesse vor.

Was die *Verhältnismässigkeit* anbelangt (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV), sind hier die Elemente der Eignung und der Erforderlichkeit von vorrangiger Bedeutung. Die Vermögenseinziehung gemäss Art. 3 BG «Al-Qaïda/IS» i.V.m. Art. 72 StGB erweist sich dabei als geeignet, die Weiterführung der organisatorischen

1721 Vgl. SEELMANN/THOMMEN, Kommentar kriminelles Vermögen I, S. 704 N. 43.

1722 Vgl. BAUMANN, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 3 zu Art. 72 StGB; STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht AT II, S. 437 Rz. 160.

1723 Vgl. TRECHSEL/JEAN-RICHARD-DIT-BRESSEL, Praxiskommentar StGB, N. 2 zu Art. 72 StGB, m.H. auf Botschaft kriminelle Organisation, S. 318; ähnlich STRATENWERTH/BOMMER, Strafrecht AT II, S. 437 Rz. 160; krit. zur Anknüpfung der Verfügungsmacht an bloss faktischen Umständen BAUMANN, Basler Kommentar Strafrecht I, N. 4 zu Art. 72 StGB.

Strukturen zumindest zu erschweren. Im Hinblick auf die sachliche Erforderlichkeit ist zu beachten, dass die Vermögenseinziehung auf das für die Lähmung der Organisation tatsächlich notwendige Mass beschränkt wird.

ee) Verbot von Ersatzorganisationen im Besonderen

(1) Allgemeines

Im Unterschied zu Art. 74 NDG sieht das BG «Al-Qaïda/IS» in Art. 1 lit. c als zusätzliche Sicherungsmassnahme ein Verbot von Ersatzorganisationen vor. Nach dem Wortlaut von Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» verboten sind demnach «Tarn- und Nachfolgegruppierungen der Gruppierung ‹Al-Qaïda› oder der Gruppierung ‹Islamischer Staat› sowie Organisationen und Gruppierungen, die in Führung, Zielsetzung und Mitteln mit der Gruppierung ‹Al-Qaïda› oder der Gruppierung ‹Islamischer Staat› übereinstimmen oder in ihrem Auftrag handeln». Dabei ist vorab daran zu erinnern, dass die Verbote der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» gemäss Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» für sich schon zu wenig bestimmt sind.[1724] Dies führt dazu, dass es auch dem Verbot von Ersatzorganisationen gemäss Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» an einem hinreichend bestimmten Bezugspunkt mangelt (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV). Die Auslegung von Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» wirft aber auch abgesehen davon verschiedene Fragen auf, die es im Folgenden zu erörtern gilt.

(2) Keine losen Personengebilde

Vorab fällt auf, dass sich das Verbot gemäss Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» nach dem Wortlaut nicht nur auf Organisationen, sondern auch auf Gruppierungen bezieht. Wie schon im Zusammenhang mit Art. 74 NDG dargelegt, bezeichnet der Begriff der Gruppierung nach allgemeinem Wortverständnis eher schwach strukturierte Personengebilde.[1725] Als Anknüpfungspunkt für ein Organisationsverbot wecken solche losen Personenverbindungen sowohl unter dem Blickwinkel der Bestimmtheit (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) als auch unter jenem der Eignung (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) grundlegende Bedenken.[1726] In verfassungskonformer Auslegung ist die Tragweite von Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» daher auf eigentliche Organisationen zu beschränken, die genügend identifizierbar sind und über hinreichend klare Konturen verfügen. Für die Erfassung von bloss locker strukturierten Gruppierungen besteht im Rahmen von Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» demgegenüber kein Raum.

1724 Vgl. oben, 6. Kapitel III.2.d)bb).

1725 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.a).

1726 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.c)bb)(1) und 4. Kapitel V.2.b)bb)(1).

(3) Redundanzen: Tarngruppierungen und Auftragshandeln

Unter das Verbot gemäss Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» fallen nach dem Wortlaut sodann auch Tarngruppierungen. Aus verfassungsrechtlichen Gründen können darunter wie soeben erwähnt von vornherein nur solche Personengebilde fallen, die über hinreichend klare Konturen verfügen.[1727] Entsprechend hätte der Gesetzgeber besser den Begriff der Tarnorganisationen verwendet. Unabhängig davon stellt sich aber die Frage, inwieweit Art. 1 lit. c neben Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» überhaupt eine eigenständige Bedeutung zukommt. Soweit nämlich die «Al-Qaïda» und der «Islamische Staat» bloss zu Tarnungszwecken ihre Identität verschleiern, handelt es sich bei ihnen weiterhin um die vom Grundverbot gemäss Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» erfassten Organisationen. Dem Begriff der Tarngruppierungen im Sinne von Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» kommt deshalb nur insofern eigenständige Bedeutung zu, als es sich dabei um Strukturen handelt, die sich von den in Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» genannten Organisationen, z.B. aufgrund ihrer personellen Zusammensetzung, tatsächlich unterscheiden.

Kaum selbständige Bedeutung weist Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» ferner insoweit auf, als die Bestimmung auch solche Organisationen erfasst, die im Auftrag der gemäss Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» verbotenen Organisationen handeln. Handeln im Auftrag der «Al-Qaïda» oder des «Islamischen Staats» stellt stets eine Unterstützung oder in anderer Weise erfolgende Förderung dieser Gruppierungen dar. Solche Aktivitäten sind bereits von Art. 2 BG «Al-Qaïda/IS» erfasst und unter Strafdrohung verboten. Mit der Erfassung von Organisationen, die im Auftrag der Gruppierungen «Al-Qaïda» oder des «Islamischen Staats» handeln, verbleibt Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» neben Art. 2 BG «Al-Qaïda/IS» kaum noch ein eigenständiger Anwendungsbereich. Erst recht ist fraglich, ob Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» in diesem Punkt einem echten Regelungsbedürfnis entspricht.

(4) Selbständiger Regelungsbereich

Nach dem Dargelegten kommt Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» im Wesentlichen nur insoweit selbständige Bedeutung zu, als die Bestimmung «Nachfolgegruppierungen der Gruppierung ‹Al-Qaïda› oder der Gruppierung ‹Islamischer Staat› sowie Organisationen und Gruppierungen, die in Führung, Zielsetzung und Mitteln mit der Gruppierung ‹Al-Qaïda› oder der Gruppierung ‹Islamischer Staat› übereinstimmen», verbietet. Nach Massgabe der verfassungsrechtlichen Vorgaben kann sich die Bestimmung dabei wie gesehen

1727 Vgl. oben, 6. Kapitel III.2.d)ee)(2).

nur auf solche Personenzusammenschlüsse beziehen, die über hinreichend klare Konturen verfügen (Organisationen) und nicht nur lose strukturiert sind (Gruppierungen).[1728]

Für die Auslegung von Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» wurde im Gesetzgebungsprozess auf die Liste von Personen und Organisationen im Anhang 2 zur VO «Al-Qaïda»/Taliban verwiesen.[1729] Die VO «Al-Qaïda»/Taliban stützt sich auf Art. 2 EmbG und setzt die vom UN-Sicherheitsrat gegenüber der «Al-Qaïda» und den Taliban getroffenen Resolutionen um. Dazu zählen ein Verbot der Lieferung von Rüstungsgütern (vgl. Art. 1 VO «Al-Qaïda»/Taliban), die Sperrung wirtschaftlicher Ressourcen (vgl. Art. 3 VO «Al-Qaïda»/Taliban) sowie ein Verbot der Ein- und Durchreise (vgl. Art. 4a VO «Al-Qaïda»/Taliban). Gestützt auf die Listen des UN-Sicherheitsrats wird der Anhang 2 zur VO «Al-Qaïda»/Taliban dabei laufend aktualisiert.[1730] In der Literatur wird allerdings zu Recht moniert, dass der Anhang 2 zur VO «Al-Qaïda»/Taliban ungeeignet ist, um die Tragweite von Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» zu bestimmen. Argumentiert wird namentlich mit dem Umstand, dass für eine Aufnahme in die Liste des UN-Sicherheitsrats andere und im Ergebnis jedenfalls weniger strenge Kriterien gelten, als sie der Wortlaut von Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» vorsieht. Insbesondere setzt eine Aufnahme in die Liste des UN-Sicherheitsrats im Unterschied zu Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» nicht voraus, dass eine Organisation mit der «Al-Qaïda» oder dem «Islamischen Staat» in Führung, Zielsetzung und Mitteln übereinstimmt. Ein Abstellen auf die Liste in Anhang 2 zur VO «Al-Qaïda»/Taliban ist vom Wortlaut in Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» daher nicht ohne Weiteres gedeckt. Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob die Voraussetzungen von Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» erfüllt sind.[1731]

Derselbe Schluss drängt sich unter einem verfassungsrechtlichen Blickwinkel auf. Als Sicherungsmassnahme ist ein Verbot von Ersatzorganisationen nur so weit vom öffentlichen Interesse (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV) am Erlass des Grundverbots getragen, als es darum geht, die Bildung von Personenzusammenschlüssen zu verhindern, die an die Stelle der ursprünglich verbotenen Organisation treten und deren Funktion übernehmen.[1732] An diesem Regelungsziel hat sich ein Verbot von Ersatzorganisationen auch mit Blick auf die Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) zu messen. Namentlich unter dem

---

1728 Vgl. oben, 6. Kapitel III.2.d)ee)(2).

1729 Vgl. Botschaft BG «Al-Qaïda/IS», S. 8933.

1730 Vgl. LEU/PARVEX, Verbot, S. 757 f.

1731 Vgl. auch LEU/PARVEX, Verbot, S. 757 ff.; TODESCHINI, Terrorismusbekämpfung, S. 51 f. Rz. 72; kritisch auch STÄHLI, Verbot, S. 184 Rz. 427 f.

1732 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.d).

Gesichtspunkt der sachlichen und persönlichen Erforderlichkeit muss sich ein Verbot von Ersatzorganisationen darauf beschränken, die gezielte Fortführung der von der ursprünglich verbotenen Organisation betriebenen Aktivitäten durch neue Strukturen zu verhindern.[1733] Diesen Vorgaben genügt Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» nur so weit, als Organisationen erfasst werden, welche kumulativ «in Führung, Zielsetzung und Mitteln mit der Gruppierung ‹Al-Qaïda› oder der Gruppierung ‹Islamischer Staat› übereinstimmen». Eine Übereinstimmung in der Führung der Organisation stellt dabei aus verfassungsrechtlicher Sicht kein zwingendes Erfordernis dar, ist nach dem Wortlaut aber vorausgesetzt. Darauf könnte verzichtet werden, solange sichergestellt bleibt, dass ein Verbot von Ersatzorganisationen allein solche Personengebilde erfasst, welche die Zielsetzung und Mittel der ursprünglich verbotenen Organisation übernehmen und funktional an deren Stelle treten sollen.

(5) Zwischenfazit

Festzuhalten ist vorab, dass es dem Verbot von Ersatzorganisationen gemäss Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» aufgrund der fehlenden Bestimmtheit der Organisationsverbote gemäss Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» an einem hinreichend konkreten Bezugspunkt fehlt. Sodann ergibt sich aus dem Dargelegten, dass Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» auch sonst in verschiedenen Punkten zu weit geraten ist. Die Bestimmung bezeichnet einerseits Gruppierungen als verboten, obschon lose Personenverbindungen nicht Gegenstand für ein Verbot von der hier in Frage stehenden Struktur (Organisationsverbot im Einzelfall) bilden dürfen. Weiter erfasst Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» auch solche Verhaltensweisen, die bereits unter das Verbot gemäss Art. 1 lit. a und lit. b i.V.m. Art. 2 BG «Al-Qaïda/IS» fallen und deren nochmalige Erwähnung in Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» somit überflüssig ist. Soweit Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» daneben noch ein eigenständiger Regelungsbereich verbleibt, ist die Norm grundsätzlich jedoch einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich, sofern von der mangelnden Bestimmtheit des Bezugspunkts für das Verbot (Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS») abgesehen wird. Entgegen der bundesrätlichen Botschaft können dabei jedoch nicht die Sanktionslisten des UN-Sicherheitsrats herangezogen werden. Entscheidend für eine verfassungsmässige Anwendung von Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS» ist vielmehr, dass die verbotene Ersatzorganisation mit den durch das Grundverbot verbotenen Organisationen in Führung, Zielsetzung und Mitteln übereinstimmt.

1733 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.c)bb).

e) Fazit

Gegenstand des dringlich erklärten und bis 31. Dezember 2022 befristeten BG «Al-Qaïda/IS» ist das Verbot zweier demokratiefeindlicher Gruppierungen und die Regelung der entsprechenden Rechtsfolgen. Im Unterschied zu Art. 74 NDG bezeichnet Art. 1 BG «Al-Qaïda/IS» die verbotenen Gruppierungen ausdrücklich und statuiert keine generell-abstrakten Voraussetzungen für ein Verbot weiterer Organisationen. In Bezug auf das Verbot der beiden Gruppierungen weist das BG «Al-Qaïda/IS» demnach generell-konkreten Charakter auf. Da es keine Grundlagen für das Verbot weiterer Organisationen enthält, weist das BG «Al-Qaïda/IS» auch keine verfahrensrechtlichen Bestimmungen über den Erlass von Organisationsverboten auf.

Unter einem typologischen Gesichtswinkel lässt sich festhalten, dass das BG «Al-Qaïda/IS» weiter geht als Organisationsverbote gestützt auf Art. 74 NDG. Neben dem auch aus Art. 74 NDG hervorgehenden Grundverbot und den weitgehend deckungsgleich geregelten Sicherungsmassnahmen in der Form eines Verbots von Unterstützungshandlungen, eines Verbots von Propagandaaktionen und deren strafrechtlicher Absicherung sieht das BG «Al-Qaïda/IS» auch ein Verbot von Ersatzorganisationen vor. Zudem gehen die Bestimmungen des BG «Al-Qaïda/IS» über die Entziehung materieller Grundlagen der Organisationstätigkeit weiter als jene von Art. 74 NDG, indem das BG «Al-Qaïda/IS» neben der Ausgleichungs- und Sicherungseinziehung auch die Einziehung von Vermögenswerten vorsieht, die der Verfügungsmacht der verbotenen Organisationen unterliegen.

Das BG «Al-Qaïda/IS» hat notrechtliche Ursprünge und weist aus verfassungsrechtlicher Sicht verschiedene Mängel auf. Im Vordergrund steht dabei, dass Art. 1 lit. a und lit. b BG «Al-Qaïda/IS» mit dem Verbot von blossen Gruppierungen dem Bestimmtheitsgebot gemäss Art. 36 Abs. 1 BV nicht genügen. Als problematisch erweisen sich weiter die wenig bestimmte Regelung über die Einziehung von Vermögenswerten, die der Verfügungsmacht der verbotenen Gruppierungen unterstehen, sowie die unpräzise Formulierung eines Verbots von Ersatzorganisationen (vgl. Art. 1 lit. c BG «Al-Qaïda/IS»). Hinzu kommen Unzulänglichkeiten, welche auch im Anwendungsbereich von Art. 74 NDG bestehen.[1734] Es betrifft dies insbesondere die Reichweite des Verbots von Unterstützungshandlungen, jedenfalls soweit grundrechtlich geschützte Handlungen in Frage stehen, und die Strafbarkeit von Versuch und Teilnahme an einem Verstoss gegen das BG «Al-Qaïda/IS».

1734 Vgl. dazu oben, 6. Kapitel II.5.

3. Tätigkeitsverbot nach Art. 73 NDG

a) Gegenstand

aa) Überblick: Inhalt der Bestimmung

Eine weitere, im vorliegenden Zusammenhang erwähnenswerte Bestimmung ist das Tätigkeitsverbot gemäss Art. 73 NDG. Das Tätigkeitsverbot dient ebenfalls der Abwehr extremistischer Bedrohungen und weist gewisse Parallelen mit einem Organisationsverbot auf. Bevor auf Einzelfragen eingegangen wird, ist der Inhalt von Art. 73 NDG vorab überblicksmässig darzustellen.

Gemäss Art. 73 Abs. 1 NDG hat der Bundesrat die Befugnis, einer natürlichen Person, Organisation oder Gruppierung eine Tätigkeit zu verbieten, welche die innere oder äussere Sicherheit konkret bedroht und mittelbar oder unmittelbar dazu dient, terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten zu propagieren, zu unterstützen oder in anderer Weise zu fördern (vgl. Art. 73 Abs. 1 NDG). Näher werden die zu verbietenden Tätigkeiten in Art. 73 NDG nicht spezifiziert.

Tätigkeitsverbote gestützt auf Art. 73 NDG sind auf höchstens fünf Jahre zu befristen. Sie können um jeweils weitere fünf Jahre verlängert werden, soweit die Voraussetzungen nach Art. 73 Abs. 1 NDG bei Ablauf der Frist weiterhin erfüllt sind (vgl. Art. 73 Abs. 2 NDG). Während ein Tätigkeitsverbot in Kraft steht, muss das antragstellende Departement jährlich prüfen, ob die Voraussetzungen für seine Aufrechterhaltung nach wie vor gegeben sind. Ist das nicht länger der Fall, beantragt das Departement dem Bundesrat noch vor Ablauf der Befristung die Aufhebung des Verbots (vgl. Art. 73 Abs. 3 NDG i.V.m. Art. 40 NDV). In verfahrensrechtlicher Hinsicht ergibt sich aus Art. 83 Abs. 1 und Abs. 2 NDG, dass der Entscheid des Bundesrats über den Erlass eines Tätigkeitsverbots beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden kann. Der Beschwerde kommt dabei keine aufschiebende Wirkung zu (vgl. Art. 83 Abs. 2 NDG). Gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts steht die Beschwerde an das Bundesgericht offen (vgl. Art. 83 Abs. 4 NDG).[1735]

bb) Typologische Verortung

Wie sich bereits aus der Überschrift zu Art. 73 NDG ergibt, schafft die Bestimmung eine Grundlage für ein Tätigkeits- und nicht für ein Organisationsverbot. Adressaten eines Tätigkeitsverbots sind dabei natürliche Personen, Organisationen oder Gruppierungen (vgl. Art. 73 Abs. 1 NDG). Für das generelle Verbot einer Tätigkeit unabhängig von bestimmten Personen, Organisationen oder Gruppierungen bildet Art. 73 NDG demgegenüber keine Grundlage. Stets geht

1735 Vgl. Botschaft NDG, S. 2201.

es um das Verbot von Aktivitäten, die von bestimmten natürlichen Personen, Organisationen oder Gruppierungen ausgehen (vgl. Art. 73 Abs. 1 NDG).[1736]

Das Tätigkeitsverbot gemäss Art. 73 Abs. 1 NDG kann sich nicht nur an natürliche Personen, sondern auch an Organisationen oder Gruppierungen richten. In diesem Punkt weist es aus struktureller Sicht gewisse Parallelen zu einem Organisationsverbot auf. Eine besondere Nähe besteht dabei zum Organisationsverbot nach Art. 74 NDG, was auf seine systematische Stellung und den weitgehend übereinstimmenden Wortlaut zurückzuführen ist. Objekt des Tätigkeitsverbots nach Art. 73 NDG bildet im Unterschied zu einem Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG jedoch nicht eine Organisation oder Gruppierung als solche, sondern bloss eine spezifische Tätigkeit der betroffenen Organisation oder Gruppierung.[1737] Im Vergleich zu einem Organisationsverbot ist der Regelungsgehalt von Art. 73 NDG demnach ein anderer. Aus diesem Grund ist die weiter vorne entwickelte Typologie von Regelungselementen für Organisationsverbote beim Tätigkeitsverbot gemäss Art. 73 NDG nicht einschlägig.[1738]

Der massgebliche Unterschied zwischen einem Organisationsverbot und dem Tätigkeitsverbot gemäss Art. 73 NDG liegt dabei in seiner sachlichen Reichweite. Im Gegensatz zu einem Organisationsverbot, das die Organisation als solche und mit ihr auch sämtliche organisationsbasierten Aktivitäten unterbindet, beschlägt ein Tätigkeitsverbot gemäss Art. 73 NDG bloss einen Teilbereich der Organisationstätigkeit. Den Bestand der Organisation als solche stellt ein Tätigkeitsverbot nicht unmittelbar in Frage. In sachlicher Hinsicht reicht das Tätigkeitsverbot gemäss Art. 73 NDG daher weniger weit als ein Organisationsverbot.

b) Entstehungsgeschichte

aa) Tätigkeitsverbot gemäss Art. 9 BWIS

Bereits vor dem Inkrafttreten des Nachrichtendienstgesetzes am 1. September 2017 kam dem Bundesrat gestützt auf Art. 9 BWIS die Befugnis zum Erlass von Tätigkeitsverboten zu. Die Bestimmung war von der Bundesversammlung im Zuge von Änderungen zum BWIS am 23. Dezember 2011 beschlossen und vom Bundesrat per 16. Juli 2012 in Kraft gesetzt worden.[1739] Gestützt auf Art. 9 BWIS

1736 Entgegen der hier vertretenen Auffassung sollen sich Tätigkeitsverbote gestützt auf Art. 73 NDG gemäss dem Bundesamt für Justiz nur gegen namentlich bezeichnete Personen, Organisationen oder Gruppierungen richten können (vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 8 [anders dagegen wohl S. 6 f. und S. 9 f.]).

1737 Vgl. BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 287.

1738 Vgl. oben, 1. Kapitel III.

1739 Vgl. Botschaft NDG, S. 2200; STÄHLI, Verbot, S. 198 f. Rz. 465.

verfügte der Bundesrat im Jahr 2015 ein Tätigkeitsverbot gegen eine Einzelperson.[1740] Vor Inkrafttreten von Art. 9 BWIS wurden einige Tätigkeitsverbote gestützt auf Notrecht ausgesprochen. Diese umfassten namentlich Geldsammlungen, unter anderem gegen die LTTE und die PKK.[1741] Im Rahmen der Änderungen zum BWIS hatte der Erlass eines Tätigkeitsverbots noch für Diskussionen gesorgt.[1742] Zusammen mit anderen Bestimmungen bildete es auch Gegenstand eines verfassungsrechtlichen Gutachtens, das der Bundesrat in Auftrag gab und die Verfassungskonformität der Bestimmung nahelegte.[1743] Die Übernahme und Weiterführung des Tätigkeitsverbots im Rahmen des Nachrichtendienstgesetzes war, soweit ersichtlich, unumstritten.[1744]

bb) Revision 2022

Gemäss einem am 18. Mai 2022 eröffneten Vernehmlassungsverfahren für eine Revision des Nachrichtendienstgesetzes soll das Tätigkeitsverbot gemäss Art. 73 NDG verschärft werden.[1745] Neu möchte der Bundesrat in Art. 83b NDG eine spezifische Strafbestimmung für das Tätigkeitsverbot schaffen. Demnach soll, wer vorsätzlich gegen ein Tätigkeitsverbot nach Art. 73 Abs. 1 NDG verstösst, mit Busse bis zu 100'000 Franken bestraft werden können. Bei fahrlässiger Verletzung soll die Busse bis zu 40'000 Franken betragen. Zur Begründung führt der Bundesrat aus, dass zur Durchsetzung eines Tätigkeitsverbots gemäss Art. 73 NDG heute lediglich die in Art. 40 f. VwVG vorgesehenen Instrumente zur Verfügung stünden. Unter anderem könne für den Fall von Widerhandlungen gegen ein Tätigkeitsverbot die Ungehorsamsstrafe nach Art. 292 StGB angedroht werden.[1746] Dies trifft bei einem Tätigkeitsverbot zulasten von Organisationen oder Gruppierungen nicht zu, weil es sich beim Tätigkeitsverbot gemäss Art. 73 NDG in diesem Fall um eine Allgemeinverfügung handelt.[1747] Unter dem Blickwinkel ist zu Recht von einem Revisionsbedarf von Art. 73 NDG auszugehen, wobei Art. 83b Abs. 2 VE-NDG 2022 freilich vorsieht, dass neu auch die fahrlässige Verletzung eines Tätigkeitsverbots unter Strafe stehen soll. Dass dies im Erläuternden Bericht im Hinblick auf das Vernehmlassungsverfahren nicht transparent gemacht wurde, wirft Fragen auf.

1740 Vgl. STÄHLI, Verbot, S. 201 Rz. 473.

1741 Vgl. STÄHLI, Verbot, S. 175 ff. Rz. 412.

1742 Vgl. AB 2011 N 1377 (Votum NR Engelberger); 2011 N 1377 (Votum NR Sommaruga), 2011 N 1377 (Votum NR Schwander); 2011 N 1378 (Votum NR Fluri).

1743 Vgl. BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 284 ff.

1744 Vgl. aber immerhin AB 2015 N 376 f. (Votum NR Flach).

1745 Vgl. zum Ganzen BUNDESRAT, Erläuternder Bericht vom 18. Mai 2022, S. 30 und S. 32 f.

1746 Vgl. zum Ganzen BUNDESRAT, Erläuternder Bericht vom 18. Mai 2022, S. 32.

1747 Vgl. unten, 6. Kapitel III.3.d)cc).

c) Prüfmassstab

Welche Tätigkeiten der Bundesrat gestützt auf Art. 73 Abs. 1 NDG verbieten kann, bestimmt das Gesetz nicht näher. Als Beispiel wurde im Gesetzgebungsverfahren etwa die Möglichkeit genannt, die Sammlung von Spenden zugunsten von Krisenregionen zu verbieten, die dort der Finanzierung von Waffenkäufen dienen.[1748] Aufgrund seiner inhaltlichen Offenheit ist davon auszugehen, dass Verbotsverfügungen gestützt auf Art. 73 NDG auch in grundrechtlich geschützte Sphären eingreifen können. Denkbar sind namentlich Eingriffe in die Meinungs- (vgl. Art. 16 BV), die Versammlungs- (vgl. Art. 22 BV) sowie die Vereinigungs- (vgl. Art. 23 BV) und die Religionsfreiheit (vgl. Art. 15 BV).[1749] Entsprechend ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Art. 73 NDG anhand der Vorgaben für die Einschränkung von Grundrechten gemäss Art. 36 BV zu messen.[1750]

d) Auslegung und Prüfung der Verfassungsmässigkeit

Im Folgenden werden die einzelnen Elemente des Tätigkeitsverbots nach Art. 73 NDG erörtert. In einem ersten Schritt gilt das Augenmerk den Voraussetzungen für ein Tätigkeitsverbot. Anschliessend werden verfahrensrechtliche Fragen behandelt, bevor auf die Rechtsfolgen eines Tätigkeitsverbots nach Art. 73 NDG eingegangen wird. Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass Art. 73 NDG mit dem Organisationsverbot nach Art. 74 NDG wortmässig weitgehend übereinstimmt. Auch verfahrensrechtlich ergeben sich Parallelen (vgl. Art. 83 Abs. 2 NDG). Diese Kongruenzen sowie die systematische Nähe der beiden Bestimmungen im Nachrichtendienstgesetz führen dazu, dass zur Auslegung von Art. 73 NDG verschiedentlich auf die Ausführungen zum Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG verwiesen werden kann.

aa) Voraussetzungen

(1) Voraussetzungen im Allgemeinen

Die Voraussetzungen für den Erlass eines Tätigkeitsverbots ergeben sich aus Art. 73 Abs. 1 NDG. Sie lassen sich in vier Elemente gliedern: Zunächst muss eine natürliche Person, Organisation oder Gruppierung vorliegen (Adressatenkreis). Die betreffende Person, Organisation oder Gruppierung muss sodann eine Tätigkeit an den Tag legen, die Anlass für ein Verbot gibt (Anlasstätigkeit). Als Anlasstätigkeit in Frage kommen Aktivitäten, die mittelbar oder

1748 Vgl. Botschaft BWIS 2007, S. 5112; Botschaft BWIS 2010, S. 7866.

1749 Vgl. BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 286.

1750 Vgl. BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 286 und S. 287.

unmittelbar dazu dienen, terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten zu propagieren, zu unterstützen oder in anderer Weise zu fördern. Weiter muss die Anlasstätigkeit zu einer konkreten Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit führen (Erfolg). Obwohl der gesetzliche Wortlaut diesbezüglich nicht eindeutig ist, dürfte zwischen der Anlasstätigkeit und dem Erfolg schliesslich eine kausale Beziehung verlangt sein (Kausalität).[1751] Die konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit muss mithin gerade darauf zurückzuführen sein, dass die zu verbietende Tätigkeit mittelbar oder unmittelbar dazu dient, terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten zu propagieren, zu unterstützen oder in anderer Weise zu fördern.

In Bezug auf die Elemente des Erfolgs (konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit) und der Kausalität stimmt Art. 73 NDG weitgehend mit dem Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG überein. Zur Auslegung dieser beiden Voraussetzungen für ein Tätigkeitsverbot kann daher an dieser Stelle auf die entsprechenden Ausführungen zu Art. 74 NDG verwiesen werden.[1752] Nähere Betrachtung verdienen hier der mögliche Adressatenkreis für ein Tätigkeitsverbot gemäss Art. 73 NDG sowie die Anlasstätigkeit selbst.

(2) Adressatenkreis im Besonderen

Der Bundesrat kann gemäss Art. 73 Abs. 1 NDG die Tätigkeit «einer natürlichen Person oder einer Organisation oder Gruppierung» verbieten. Unter den Begriff der Organisation oder Gruppierung fallen dabei sowohl zivilrechtlich anerkannte Personenverbindungen, namentlich juristische Personen, als auch faktische Personengebilde.[1753] Damit ein Tätigkeitsverbot nach Art. 73 Abs. 1 NDG verhängt werden kann, ist eine zivilrechtliche Konstituierung der Organisation oder Gruppierung demnach nicht vorausgesetzt. Während der Begriff der Organisation auf eher stabile Strukturen hindeutet, sind unter Gruppierungen tendenziell kleinere und weniger stabile soziale Gebilde zu verstehen.[1754] Der Wortlaut von Art. 73 NDG macht deutlich, dass sich ein Tätigkeitsverbot stets auf einen bestimmten Adressatenkreis (natürliche Person, Organisation oder Gruppierung) beschränken muss.[1755] Dementsprechend

1751 In Nuancen anders BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 286 («[...] (kumulativ) zwei Voraussetzungen [...]»).

1752 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.c) (Erfolg) und 6. Kapitel II.2.b)cc) (Kausalität).

1753 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.a), und BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 6 f. und S. 9 f. (anders dagegen S. 8 [Fn. 6]); BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 287 (Fn. 177).

1754 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.a).

1755 Ähnlich, aber zu weitgehend BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 8 (vgl. unten, Fn. 1787).

bietet Art. 73 NDG keine Grundlage für ein Verbot, das eine bestimmte Tätigkeit generell, d.h. unabhängig von einer bestimmten natürlichen Person, Organisation oder Gruppierung, untersagt.

(3) Anlasstätigkeit

Gemäss Art. 73 Abs. 1 NDG kann einer natürlichen Person, Organisation oder Gruppierung eine Tätigkeit verboten werden, die «mittelbar oder unmittelbar dazu dient, terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten zu propagieren, zu unterstützen oder in anderer Weise zu fördern». Was im Rahmen des Nachrichtendienstgesetzes mit terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten gemeint ist, wurde schon dargelegt. Die Frage, was unter Propagierung, Unterstützung oder in anderer Weise erfolgenden Förderung solcher Aktivitäten zu verstehen ist, fand ebenfalls bereits Beachtung. Auch das Kriterium der Mittelbarkeit oder Unmittelbarkeit von Anlasstätigkeiten wurde bereits erörtert. Hier kann auf die entsprechenden Darlegungen verwiesen werden.[1756]

Unter Berücksichtigung dieser Ausführungen fällt als Anlass für ein Verbot gemäss Art. 73 Abs. 1 NDG ein sehr breites Spektrum von Tätigkeiten in Betracht. Im Verhältnis zu den Anlasstätigkeiten für ein Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG geht Art. 73 Abs. 1 NDG zudem insofern noch weiter, als die Bestimmung nicht erst die mittelbare oder unmittelbare Unterstützung, Propagierung oder in anderer Weise erfolgende Förderung von terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten erfasst (vgl. Art. 74 Abs. 1 NDG), sondern auch Tätigkeiten, die der Unterstützung, der Propagierung oder in anderer Weise erfolgenden Förderung solcher Aktivitäten bloss *dienen*. Nach Sinn und Zweck der Bestimmung ist dabei anzunehmen, dass über den Wortlaut hinaus auch solche Verhaltensweisen als Anlasstätigkeiten erfasst werden, die terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten mittelbar oder unmittelbar unterstützen, propagieren oder in anderer Weise fördern und solchen Umtrieben nicht bloss dienen.

Aufgrund des Wortlauts von Art. 73 Abs. 1 NDG ist also denkbar, dass unter die Bestimmung auch Tätigkeiten gefasst werden, die mittelbar dazu dienen, Bestrebungen zu fördern, die von einer Ablehnung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundlagen getragen sind und Gewalttaten zum Erreichen ihrer Ziele befürworten (vgl. Art. 73 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 2 lit. e NDG).[1757] Damit weist Art. 73 Abs. 1 NDG den Charakter einer sehr weitgehenden General-

1756 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.b)aa) (terroristische und gewalttätig-extremistische Aktivitäten), 6. Kapitel II.2.b)bb) (Propagierung, Unterstützung oder in anderer Weise erfolgende Förderung), 6. Kapitel II.2.b)cc) (Mittelbarkeit/Unmittelbarkeit).

1757 Ähnlich schon oben, 6. Kapitel II.2.e)cc)(3).

klausel auf.[1758] Inhaltlich lassen sich die möglichen Anlasstätigkeiten aufgrund des Wortlauts von Art. 73 Abs. 1 NDG kaum einschränken, zumal der Gesetzgeber bewusst auf eine Liste von verbotswürdigen Handlungen verzichtet hat.[1759] Für ein Verbot in Frage kommen nach dem Wortlaut insbesondere auch Tätigkeiten, die für sich genommen keinen Anlass zu Bedenken geben und sich bloss entfernt zugunsten von terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten auswirken.[1760]

Mit Blick auf die übrigen Tatbestandselemente von Art. 73 Abs. 1 NDG ist wie erwähnt aber immerhin erforderlich, dass die Anlasstätigkeit von einer bestimmten natürlichen Person, Organisation oder Gruppierung ausgeht (Adressatenkreis). Ausserdem setzt Art. 73 Abs. 1 NDG voraus, dass die betreffende Tätigkeit zu einer konkreten Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit führt (Erfolg), gerade indem sie mittelbar oder unmittelbar dazu dient, terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten zu propagieren, zu unterstützen oder in anderer Weise zu fördern (Kausalität).

(4) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Ein Tätigkeitsverbot gestützt auf Art. 73 Abs. 1 NDG kann wie dargelegt zur Einschränkung von Grundrechten führen.[1761] Im Rahmen eines Tätigkeitsverbots sind auch schwerwiegende Grundrechtseingriffe denkbar.[1762] Entsprechend muss Art. 73 Abs. 1 NDG den qualifizierten Anforderungen von Art. 36 BV genügen.[1763] Die Verletzung einer Kerngehaltsgarantie steht dabei jedoch nicht im Vordergrund und wird hier deshalb nicht weiter thematisiert.[1764] Mit Blick auf die übrigen verfassungsrechtlichen Vorgaben gemäss Art. 36 Abs. 1–3 BV gilt dabei, was folgt:

Das Tätigkeitsverbot muss auf einer genügenden *gesetzlichen Grundlage* (Art. 36 Abs. 1 BV) beruhen.[1765] In Bezug auf die Normstufe weckt Art. 73 Abs. 1 NDG dabei keinerlei Bedenken, weil die Bestimmung in einem Gesetz im formellen Sinne verankert ist. Fragen wirft hingegen die Normbestimmtheit auf. Hier stehen zwei Aspekte von Art. 73 Abs. 1 NDG im Vordergrund, nämlich der Adressatenkreis und die Anlasstätigkeit:

1758 Vgl. BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 288.

1759 Vgl. Botschaft NDG, S. 2201; Botschaft BWIS 2010, S. 7866; Botschaft BWIS 2007, S. 5112.

1760 Vgl. BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 288 f.; Botschaft BWIS 2010, S. 7866; Botschaft BWIS 2007, S. 5111 f.

1761 Vgl. oben, 6. Kapitel III.3.c).

1762 Vgl. BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 288.

1763 Vgl. oben, 4. Kapitel.

1764 Ähnlich BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 287.

1765 Vgl. oben, 4. Kapitel III.

- Ein Verbot kann wie erwähnt nur für Tätigkeiten verhängt werden, die von bestimmten natürlichen Personen, Organisationen oder Gruppierungen ausgehen *(Adressatenkreis)*. Als Organisationen und Gruppierungen kommen dabei insbesondere auch Personengebilde in Frage, die keine (zivil-)rechtlich anerkannten Strukturen aufweisen. Damit die Tragweite eines Verbots im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV hinreichend bestimmt ist, muss allerdings klar sein, welcher Person, Organisation oder Gruppierung die betreffende Tätigkeit untersagt wird. Im Hinblick auf Organisationen oder Gruppierungen ist diese verfassungsmässig geforderte Klarheit nur gewährleistet, wenn sie über erkennbare Konturen verfügen.[1766] Ähnlich wie beim Organisationsverbot nach Art. 74 NDG dürfte das bei blossen Gruppierungen ohne festen Zusammenhalt kaum der Fall sein.[1767] Ein Tätigkeitsverbot kommt also nur gegenüber natürlichen Personen und Organisationen in Frage, wobei Letztere über erkennbare Konturen verfügen müssen. In diesem Punkt ist Art. 73 Abs. 1 NDG aufgrund der Vorgaben von Art. 36 Abs. 1 BV demnach einschränkend auszulegen.
- Die Umschreibung der Tätigkeiten in Art. 73 Abs. 1 NDG, die verboten werden können, wirft im Hinblick auf die Normbestimmtheit ebenfalls Bedenken auf.[1768] Als Tätigkeiten, die mittelbar oder unmittelbar dazu dienen, terroristische oder gewalttätig-extremistische Aktivitäten zu unterstützen, zu propagieren oder in anderer Weise zu fördern, kommt wie gezeigt ein sehr breites Spektrum von Handlungen in Frage.[1769] Auch wenn im Bereich des Sicherheitsrechts teilweise tiefere Anforderungen an die Normbestimmtheit gelten,[1770] genügt dieses Tatbestandselement von Art. 73 Abs. 1 NDG dem Bestimmtheitserfordernis gemäss Art. 36 Abs. 1 BV für sich allein kaum. Ob sich die erforderliche Normdichte im Rahmen von Art. 73 Abs. 1 NDG aus der Kombination mit dem weiteren Tatbestandselement einer konkreten Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit (Erfolg) sowie ihrer kausalen Verknüpfung mit der Anlasstätigkeit (Kausalität) ergibt, ist fraglich.[1771] Da auch Aktivitäten in Frage kommen, die bloss mittelbar und somit über eine längere Handlungskette hinweg dazu dienen, eine Gefahr für die innere oder äussere Sicherheit zu bewirken, fehlt eine enge Anknüpfung zwischen Anlasstätigkeit und

1766 Ähnlich BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 10.
1767 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.e)cc)(2).
1768 Vgl. auch BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 288.
1769 Vgl. oben, 6. Kapitel III.3.d)aa)(3).
1770 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.a)cc)(2).
1771 In diesem Sinne aber BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 288 f.

Erfolg. Dass Art. 73 Abs. 1 NDG dem Bestimmtheitserfordernis gemäss Art. 36 Abs. 1 BV jedenfalls für schwerwiegende Grundrechtseingriffe genügt, ist daher zweifelhaft.

— In jedem Fall zu beachten bleibt, dass sich das Erfordernis der Normbestimmtheit gemäss Art. 36 Abs. 1 BV auch auf die Anwendung des sehr offen gehaltenen Art. 73 Abs. 1 NDG im konkreten Einzelfall auswirkt: Die verbotenen Tätigkeiten sind bei Erlass eines Verbots nach Inhalt und Umfang möglichst konkret zu bezeichnen.[1772]

Soweit Art. 73 Abs. 1 NDG als Grundlage für ein Verbot von grundrechtlich geschützten Tätigkeiten dient, muss die Bestimmung weiter einem *öffentlichen Interesse* im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV entsprechen. Hier ist zu beachten, dass das Verbot einer Tätigkeit allein aufgrund ihrer demokratiefeindlichen Ausrichtung kein hinreichendes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV begründet. Vielmehr müssen qualifizierende Elemente hinzutreten, wie etwa der Einsatz von Gewalt oder Bestrebungen zur Verfassungsänderung, welche die materiellen Schranken der Verfassungsrevision verletzen.[1773] Im Rahmen von Art. 73 Abs. 1 NDG können sich solche qualifizierenden Elemente ergeben, soweit auf Anlasstätigkeiten abgestellt wird, die einen hinreichenden Gewaltbezug aufweisen.[1774] Unter einer solchen einschränkenden Auslegung von Art. 73 NDG lassen sich für das Tätigkeitsverbot zulässige öffentliche Interessen ins Feld führen.[1775]

Mit Blick auf die *Verhältnismässigkeit* (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) muss die in Art. 73 Abs. 1 NDG vorgesehene Massnahme weiter geeignet, erforderlich und zumutbar sein.[1776] Dabei erscheint ein Tätigkeitsverbot grundsätzlich als geeignete Massnahme,[1777] um Handlungen zu unterbinden, die einer Unterstützung, Propagierung oder in anderer Weise erfolgenden Förderung von gewalttätig-extremistischen oder terroristischen Aktivitäten dienen und damit eine konkrete Bedrohungslage verursachen.[1778] Im Hinblick auf die Erforderlichkeit[1779] ist entscheidend, dass ein gestützt auf Art. 73 Abs. 1 NDG erlassenes Tätigkeitsverbot nicht weiter geht als nötig, um das Regelungsziel

1772 Vgl. Botschaft NDG, S. 2201; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 10; BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 288.

1773 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.

1774 Ähnlich für Art. 74 NDG oben, 6. Kapitel II.2.e)dd).

1775 Vgl. BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 287.

1776 Vgl. oben, 4. Kapitel V.1.

1777 Vgl. zur Eignung allgemein oben, 4. Kapitel V.2.a).

1778 Vgl. BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 289.

1779 Vgl. zur Erforderlichkeit allgemein oben, 4. Kapitel V.3.a).

zu erreichen. In sachlicher Hinsicht bedeutet dies, dass nicht mehr und keine anderen Tätigkeiten verboten werden, als es braucht, um die konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit abzuwenden. Diese Beschränkung eines Tätigkeitsverbots auf das sachlich Notwendige bringt ebenfalls mit sich, dass die betreffenden Tätigkeiten im konkreten Anwendungsfall genau zu umschreiben sind.[1780] In persönlicher Hinsicht ist sodann darauf zu achten, dass ein Tätigkeitsverbot nicht mehr Personen betrifft als erforderlich. Soweit möglich sind demnach Einzelpersonen und nicht ganze Organisationen mit dem Verbot zu belegen, was nach dem Wortlaut von Art. 73 Abs. 1 NDG ausdrücklich möglich ist.[1781] In zeitlicher Hinsicht bleibt sicherzustellen, dass ein Tätigkeitsverbot nicht länger dauert als nötig. Mithin ist ein Verbot gestützt auf Art. 73 NDG nur für so lange anzuordnen, als die Bedrohungslage andauert. Zu diesem Zweck sieht Art. 73 Abs. 2 NDG eine Befristung des Verbots auf fünf Jahre vor. Ausserdem sind die Behörden gemäss Art. 73 Abs. 3 NDG i.V.m. Art. 40 NDV verpflichtet, das Verbot einer jährlichen Prüfung zu unterziehen.[1782] Was schliesslich die Zumutbarkeit (Verhältnismässigkeit i.e.S.) angeht, so bedarf die Anordnung eines Tätigkeitsverbots einer Interessenabwägung im Einzelfall. Indem Art. 73 Abs. 1 NDG eine konkrete Bedrohung der inneren oder äusseren Sicherheit verlangt, setzt die Bestimmung gewichtige öffentliche Interessen voraus.[1783] Damit legt sie eine relativ hohe Eingriffsschwelle fest, was für eine verfassungsmässige Anwendung von Art. 73 Abs. 1 NDG eine wichtige Voraussetzung darstellt.

Bis auf die Normbestimmtheit, in Bezug auf die unter dem Blickwinkel von Art. 36 Abs. 1 BV gewisse Anpassungen der Verbotsvoraussetzungen angezeigt sind bzw. Zweifel bleiben, ist Art. 73 NDG im Grundsatz demnach einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich.

bb) Verfahren

Ein Tätigkeitsverbot, das der Bundesrat gestützt auf Art. 73 NDG erlässt, stellt eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar.[1784] Dabei gilt es zu differenzieren: Nach Art. 73 Abs. 1 NDG kann ein Tätigkeitsverbot sowohl gegenüber natürlichen Personen als auch Organisationen erlassen werden. Zu den Organisationen im Sinne von Art. 73 Abs. 1 NDG zählen (zivil-)rechtlich anerkannte

1780 Vgl. auch BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 288.

1781 Vgl. BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 289.

1782 Vgl. BIAGGINI, Gutachten, S. 289.

1783 Vgl. dazu auch oben, 6. Kapitel II.2.e)ee)(4), und BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 285.

1784 Vgl. Botschaft NDG, S. 2201; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 8; BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 288.

Strukturen ebenso wie faktische Personengebilde, soweit sie über hinreichend klare Konturen verfügen. Blosse Gruppierungen fallen demgegenüber aus verfassungsrechtlichen Gründen wie erwähnt nicht in Betracht.[1785]

Soweit sich ein Tätigkeitsverbot gegen individuell bezeichnete Personen richtet, handelt es sich bei der Anordnung um eine Individualverfügung.[1786] Dasselbe gilt, sofern einer individuell bezeichneten Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit gestützt auf Art. 73 NDG eine Tätigkeit verboten wird. Dagegen liegt eine Allgemeinverfügung vor, soweit das Verbot gegenüber einer Organisation erlassen wird, die selber nicht über Rechtspersönlichkeit verfügt oder deren Mitglieder nicht einzeln bezeichnet sind.[1787]

Für die übrigen verfahrensrechtlichen Aspekte eines Tätigkeitsverbots nach Art. 73 NDG kann auf die entsprechenden Ausführungen zum Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG verwiesen werden. Ein Tätigkeitsverbot kann ebenso wie ein Organisationsverbot beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Dem Rechtsmittel kommt dabei keine aufschiebende Wirkung zu (vgl. Art. 83 Abs. 1 und Abs. 2 NDG). Gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist alsdann die Beschwerde an das Bundesgericht zulässig. Denkbar ist auch ein Weiterzug des Verfahrens an den EGMR.[1788]

cc) Rechtsfolgen

Das Gesetz äussert sich in Art. 73 NDG bloss zu den Voraussetzungen für ein Tätigkeitsverbot. Die Rechtsfolgen ergeben sich im Einzelnen erst aus der konkreten Verbotsverfügung.[1789] Darin sind namentlich die Adressaten und die verbotene Tätigkeit zu bezeichnen. Aus Gründen der Normdichte (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) und der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) ist die verbotene Tätigkeit dabei nach Umfang und Inhalt wie erwähnt möglichst eng und präzise zu bestimmen.[1790] Neben sachlichen kommen zur Festlegung der verbotenen Tätigkeit auch räumliche oder zeitliche Kriterien in Frage.[1791]

1785 Vgl. oben, 6. Kapitel III.3.d)aa)(2).

1786 Zum Begriff der Individual- und Allgemeinverfügung vgl. oben, 6. Kapitel II.3.b)bb)(2).

1787 Wenig überzeugend anders BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 8 (Fn. 6), wonach gestützt auf Art. 73 NDG keine Allgemeinverfügungen zulässig sein sollen. Anders dann wiederum BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 10, wonach ein Tätigkeitsverbot gegen eine Gruppierung oder Organisation ohne abschliessend bekannten Teilnehmerkreis denkbar sei.

1788 Vgl. oben, 6. Kapitel II.3.

1789 Vgl. BIAGGINI, Gutachten BWIS, S. 288.

1790 Vgl. Botschaft NDG, S. 2201; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 10; BIAGGINI, Gutachten, S. 288.

1791 Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten, S. 10.

Mit dem Erlass der Verfügung sind die Adressaten verpflichtet, die verbotene Tätigkeit zu unterlassen.[1792]

Spezifische Sicherungsmassnahmen sieht das Gesetz für Tätigkeitsverbote nach Art. 73 NDG nicht vor. Dies im Unterschied zu Organisationsverboten gestützt auf Art. 74 NDG, die mit einer ganze Reihe von gesetzlichen Massnahmen abgesichert werden.[1793] Vom Gesetzgeber angedacht ist die Verbindung eines Tätigkeitsverbots mit der Androhung der Ungehorsamsstrafe gemäss Art. 292 StGB (vgl. Art. 41 Abs. 1 lit. d VwVG).[1794] Danach könnten Zuwiderhandlungen gegen ein Tätigkeitsverbot mit Busse bestraft werden.

Nach der Lehre ist die Verknüpfung mit Art. 292 StGB allerdings nur bei Individualverfügungen zulässig. Für Allgemeinverfügungen steht die Androhung der Ungehorsamsstrafe demgegenüber nicht zur Verfügung.[1795] Da Tätigkeitsverbote gestützt auf Art. 73 NDG regelmässig in der Form der Allgemeinverfügung ergehen dürften,[1796] kommt dem Sicherungsmittel der Ungehorsamsstrafe nach Art. 292 StGB folglich keine grosse Bedeutung zu. Denkbar ist aber die Durchsetzung eines Tätigkeitsverbots mit anderen Vollstreckungsmitteln gemäss Art. 41 VwVG, wozu namentlich auch die unmittelbare Anwendung von Zwang zählt (vgl. Art. 41 Abs. 1 lit. b VwVG). Neu soll das Nachrichtendienstgesetz mit einem Art. 83b NDG ergänzt werden, der eine spezifische Strafbestimmung für die Verletzung eines Tätigkeitsverbots vorsieht (vgl. Art. 83b VE-NDG 2022),[1797] was jedenfalls die Problematik einer Verbindung von Art. 292 StGB mit einer Allgemeinverfügung gemäss Art. 73 NDG entschärfen würde.

e) Fazit

Art. 73 NDG bildet die Grundlage für ein Verbot einzelner Tätigkeiten gegenüber natürlichen Personen und Organisationen. Sachlich geht das Tätigkeitsverbot weniger weit als ein Organisationsverbot, da es nicht gegen den Bestand der Organisation als solche gerichtet ist. Neben den Voraussetzungen für ein Tätigkeitsverbot regelt Art. 73 NDG im Zusammenspiel mit weiteren Bestimmungen (Art. 83 NDG) und Erlassen (insbesondere VwVG und StGB) zudem das Verfahren und die Rechtsfolgen.

1792 Vgl. STÄHLI, Verbot, S. 199 f. Rz. 468.

1793 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.b)cc).

1794 Vgl. Botschaft BWIS 2010, S. 7866; Botschaft BWIS 2007, S. 5112.

1795 Vgl. GÄCHTER/EGLI, Kommentar VwVG, N. 41 zu Art. 41 VwVG; RIEDO/BONER, Basler Kommentar Strafrecht II, N. 63 f. zu Art. 292 StGB; TRECHSEL/VEST, Praxiskommentar StGB, N. 3 zu Art. 292 StGB.

1796 Vgl. oben, 6. Kapitel III.3.d)bb).

1797 Vgl. oben, 6. Kapitel III.3.b)bb); BUNDESRAT, Erläuternder Bericht vom 18. Mai 2022, S. 32.

Die Voraussetzungen für ein Tätigkeitsverbot weisen grosse Ähnlichkeiten mit jenen des Organisationsverbots gemäss Art. 74 NDG auf. Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ist dabei ähnlich wie beim Organisationsverbot die Normbestimmtheit von Art. 73 NDG unbefriedigend. Als Verbotsvoraussetzungen sind die Anlasstätigkeiten zu weit gefasst. Im Unterschied zu Organisationen mit hinreichend klaren Konturen sind blosse Gruppierungen zudem aus verfassungsrechtlichen Gründen vom Anwendungsbereich von Art. 73 NDG auszuklammern. Um den Anforderungen von Art. 36 Abs. 2 und Abs. 3 BV zu genügen, ist weiter ein hinreichender Gewaltbezug der Anlasstätigkeiten zu verlangen und darauf zu achten, dass das Tätigkeitsverbot in sachlicher Hinsicht auf das notwendige Mass beschränkt wird.

4. Klage auf Auflösung nach Art. 78 ZGB

a) Gegenstand

aa) Überblick zum Inhalt der Bestimmung

Im Zusammenhang mit Rechtsnormen, die als Grundlage für ein Verbot extremistischer Organisationen dienen können, sind auch gewisse zivilrechtliche Bestimmungen zu berücksichtigen. Dabei stehen die Regelungen über die Vereine nach Art. 60 ff. ZGB im Vordergrund. Vereine sind körperschaftliche Personenverbindungen, die über eigene Rechtspersönlichkeit verfügen.[1798] In Art. 78 ZGB sieht das Gesetz vor, dass Vereine mit widerrechtlichen oder unsittlichen Zwecken auf Klage hin aufgelöst werden können. Aus Art. 57 Abs. 3 ZGB ergibt sich, dass das Vermögen des Vereins in diesem Fall an das Gemeinwesen fällt. Die Bestimmungen können für demokratiefeindliche Organisationen von Bedeutung sein,[1799] weisen aber keinen spezifischen Bezug zur Extremismusbekämpfung auf. Sie werden hier daher nicht ausführlich behandelt.

bb) Typologische Verortung

Im Hinblick auf die eingangs entwickelte Typologie für Organisationsverbote[1800] treten bei der Klage nach Art. 78 ZGB zwei Regelungselemente zu Tage, nämlich ein Grundverbot und als Sicherungsmassnahme der Entzug von materiellen Grundlagen der Vereinstätigkeit. Die Gutheissung der Klage durch

1798 Vgl. HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht, S. 375 Rz. 1172; MEIER-HAYOZ/FORSTMOSER/SETHE, Gesellschaftsrecht, S. 756 f. Rz. 11 ff.; SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 1 Vorbem. zu Art. 60-79 ZGB.

1799 Vgl. FANG-BÄR/WEISS, Verbot, S. 33; RIEMER, Kommentar Vereins- und Stiftungsrecht, N. 11 zu Art. 75a-79 ZGB; RIEMER, Vereine, S. 85 ff., und unten, 6. Kapitel III.4.c)aa)(2).

1800 Vgl. oben, 1. Kapitel III.

das zuständige Gericht führt zunächst zur Auflösung des betroffenen Vereins. Sie bewirkt den Übertritt des Vereins in die Liquidationsphase. Nach dem Abschluss der Liquidationsphase geht der Verein unter und er verliert seine Existenz.[1801] Die Auflösung und der anschliessende Untergang des Vereins können als Grundverbot qualifiziert werden, das unmittelbar gegen den Verein als Organisation gerichtet ist und zur Auflösung seiner Existenz führt.[1802] Als mögliche Verbotsadressaten bezeichnet Art. 78 ZGB allein Vereine im Sinne von Art. 60 ff. ZGB, wobei die Klagemöglichkeit gemäss Art. 78 ZGB grundsätzlich auch gegen andere juristische Personen zur Verfügung steht.[1803] Die einzelnen Mitglieder des Vereins sind demgegenüber nicht passivlegitimiert.[1804] Durch das Auflösungsurteil werden die Vereinsmitglieder demnach auch nicht unmittelbar verpflichtet. Das Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG kann sich im Unterschied dazu nicht nur gegen juristische Personen, sondern namentlich auch gegen faktische Personengebilde richten. Im Verhältnis zu den Mitgliedern der Organisation entfaltet ein Organisationsverbot gestützt auf Art. 74 NDG zudem unmittelbar Wirkung.[1805] Anwendungsbereich und Rechtsfolgen des Grundverbots von Art. 74 NDG gehen insoweit über Art. 78 ZGB hinaus.[1806]

Der Liquidationsüberschuss eines Vereins mit widerrechtlichem oder unsittlichem Zweck fällt gemäss Art. 57 Abs. 3 ZGB dem Gemeinwesen zu.[1807] Die Bestimmung soll ein Zurückfliessen der Vermögenswerte an die Mitglieder des Vereins verhindern, die sie wiederum für einen widerrechtlichen oder unsittlichen Zweck verwenden könnten.[1808] Somit hat Art. 57 Abs. 3 ZGB unter anderem zum Zweck, dem Verein die materiellen Grundlagen für seine widerrechtliche Tätigkeit zu entziehen. In dieser Hinsicht stellt die Bestimmung eine Sicherungsmassnahme zum Grundverbot dar. Im Vergleich zur Regelung, die im Bereich von Art. 74 NDG zum Tragen kommt, ergeben sich dabei allerdings zwei nennenswerte Unterschiede. Erstens bestimmen sich die Vermögenswerte, die dem Gemeinwesen bei der klageweisen Auflösung eines

1801 Vgl. SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 8 zu Art. 78 ZGB und N. 3 zu Art. 79 ZGB; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 56 und N. 109 zu Art. 76–79 ZGB; HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht, S. 352 f. Rz. 1106 ff.

1802 Vgl. oben, 1. Kapitel III.2.

1803 Vgl. KICK, Verbotene juristische Person, S. 108 ff.; RIEMER, Berner Kommentar II, Systematischer Teil N. 123.

1804 Vgl. KICK, Verbotene juristische Person, S. 106 und S. 254.

1805 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.b)bb).

1806 Ähnlich STÄHLI, Verbot, S. 223 Rz. 539.

1807 Vgl. REITZE, Basler Kommentar ZGB I, N. 17 zu Art. 57–58 ZGB; HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht, S. 353 Rz. 1108; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 131 zu Art. 76–79 ZGB.

1808 Vgl. KICK, Verbotene juristische Person, S. 137 und S. 215 f.; BECKER, Auflösung, S. 632.

Vereins (oder einer anderen juristischen Person) nach Art. 78 ZGB zufallen, nach zivilrechtlichen Kriterien. Die Sicherungs- und Ausgleichseinziehung im Sinne von Art. 74 Abs. 4 NDG i.V.m. Art. 333 Abs. 1 und Art. 69 ff. StGB stellt hingegen nicht auf zivilrechtliche Kriterien ab. Insoweit geht Art. 74 NDG weiter. Zweitens ergibt sich aus Art. 57 Abs. 3 ZGB, dass der gesamte Liquidationsüberschuss dem Gemeinwesen zufallen soll. Die Einziehung im Rahmen von Art. 74 NDG verlangt demgegenüber einen engeren Konnex zum verbotenen Fortbestand der Organisation. In diesem Punkt reicht der Anwendungsbereich von Art. 57 Abs. 3 ZGB über jenen von Art. 74 NDG hinaus.

b) Prüfmassstab

Die Auflösung eines Vereins nach Art. 78 ZGB ist mit Grundrechtseingriffen verbunden. Namentlich ist die Vereinigungsfreiheit gemäss Art. 23 BV betroffen. Das gilt auch bei extremistischen Vereinen, weil der sachliche Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit auch demokratiefeindliche Zusammenschlüsse umfasst.[1809] In den persönlichen Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit fallen weiter auch juristische Personen. Gegen seine Auflösung kann sich der betroffene Verein gestützt auf Art. 23 BV daher aus eigenem Recht zur Wehr setzen.[1810] Indem das Vermögen des Vereins gemäss Art. 57 Abs. 3 ZGB dem Gemeinwesen zufällt, findet sodann ein Eingriff in die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV statt.[1811] Denkbar sind auch Eingriffe in die Religionsfreiheit gemäss Art. 15 BV, etwa soweit der betroffene Verein einen religiösen Zweck verfolgt. Entsprechend muss Art. 78 ZGB den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Art. 36 BV genügen.

c) Auslegung und Prüfung der Verfassungskonformität

aa) Voraussetzungen

(1) Verbotsobjekt

Die Auflösungsklage gemäss Art. 78 ZGB richtet sich wie erwähnt gegen Vereine im Sinne von Art. 60 ff. ZGB. Teilweise wird eine analoge Anwendbarkeit der Klagemöglichkeit gemäss Art. 78 ZGB auch für andere juristische Personen befürwortet,[1812] zumal die Verfolgung widerrechtlicher oder unsittlicher

---

1809 Vgl. oben, 3. Kapitel III.4.

1810 Vgl. oben, 3. Kapitel III.2; HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht, S. 398 Rz. 1262; mit Blick auf BGE 140 I 201 E. 6.5.2 S. 211 unzutreffend SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 5 Vorbem. zu Art. 60–79 ZGB.

1811 Vgl. KICK, Verbotene juristische Person, S. 213; zur Eigentumsgarantie oben, 3. Kapitel IV.3.

1812 vgl. KICK, Verbotene juristische Person, S. 108 ff.; RIEMER, Berner Kommentar II, Systematischer Teil N. 123; NOBEL, Berner Kommentar, S. 361 Rz. 27.

Zwecke gemäss Art. 52 Abs. 3 ZGB sämtlichen juristischen Personen untersagt ist. Als Passivlegitimierte für die Klage gemäss Art. 78 ZGB und somit als Verbotsobjekte kommen aber jedenfalls nur konkret bezeichnete juristische Personen in Frage.[1813]

(2) *Widerrechtlicher oder unsittlicher Zweck*

Die Auflösungsklage gemäss Art. 78 ZGB setzt voraus, dass der Zweck des Vereins widerrechtlich oder unsittlich ist. Ein Vereinszweck ist widerrechtlich, wenn er gegen zwingendes objektives Recht verstösst.[1814] Soweit es mit übergeordneten Normen vereinbar ist, kommt dabei Recht jeder Stufe in Frage. Neben Bundes- kann es sich auch um zwingendes kantonales oder kommunales Recht handeln. Die Verletzung von subjektiven Rechten begründet demgegenüber keine Widerrechtlichkeit im Sinne von Art. 78 ZGB.[1815] Ein weiterer Auflösungsgrund bildet nach Art. 78 ZGB die Unsittlichkeit des Vereinszwecks. Dabei geht es nicht um eine Verletzung von Normen des geschriebenen Rechts, sondern um einen Verstoss gegen sittliche Gebote und Anschauungen.[1816] Im Hinblick auf Vereine mit politischen Tendenzen wird verschiedentlich betont, dass nur mit Zurückhaltung von einem widerrechtlichen Zweck im Sinne von Art. 78 ZGB auszugehen ist.[1817] Die extremistische Positionierung eines Vereins kann aber auch nach dieser Auffassung grundsätzlich einen Auflösungsgrund setzen.[1818] Teilweise wird gar geltend gemacht, dass sich Art. 78 ZGB besonders dazu eignet, um alle Arten von extremistischen politischen Parteien zu verbieten.[1819] Entsprechend gehört Art. 78 ZGB zum Kreis jener Bestimmungen des schweizerischen Rechts, die nach der Doktrin als Grundlage für ein Verbot von extremistischen Organisationen in Frage kommen.

Widerrechtliche oder unsittliche Zwecke im Sinne von Art. 78 ZGB können zunächst aus den Vereinsstatuten hervorgehen.[1820] Anlass für eine Auflösungsklage kann aber auch der tatsächlich verfolgte Zweck eines Vereins

1813 Vgl. KICK, Verbotene juristische Person, S. 106 und S. 112.

1814 Vgl. SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 3 zu Art. 78 ZGB; HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht, S. 398 Rz. 1260; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 31 zu Art. 76–79 ZGB.

1815 Vgl. WIDMER, Auflösung, Rz. 5; PERRIN/CHAPPUIS, Droit de l'association, S. 215; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 31 zu Art. 76–79 ZGB.

1816 Vgl. SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB, N. 5 zu Art. 78 ZGB; PERRIN/CHAPPUIS, Droit de l'association, S. 215; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 46 zu Art. 76–79 ZGB.

1817 Vgl. WIDMER, Auflösung, Rz. 6; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 43 zu Art. 76–79 ZGB; RIEMER, Vereine, S. 88 ff.

1818 Vgl. RIEMER, Kommentar Vereins- und Stiftungsrecht, N. 11 zu Art. 75a–79 ZGB.

1819 Vgl. FANG-BÄR/WEISS, Verbot, S. 33.

1820 Vgl. SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 3 zu Art. 78 ZGB; PERRIN/CHAPPUIS, Droit de l'association, S. 216; WIDMER, Auflösung, Rz. 5.

geben.[1821] Um den tatsächlichen Vereinszweck zu eruieren, ist nach der Lehre auf das Verhalten von Organen, Vereinsmitgliedern oder anderen Personen abzustellen, die zum betreffenden Verein in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung stehen. Werden deren widerrechtliche Handlungen nicht unterbunden, obwohl sie mit dem Verein in Verbindung gebracht werden können und seinen Organen bekannt sind, prägen sie den tatsächlichen Zweck des Vereins und haben dessen Widerrechtlichkeit zur Folge.[1822] Bloss vereinzelte Rechtsverstösse von Organen oder Vereinsmitgliedern schlagen allerdings nicht auf den Vereinszweck durch. Damit der tatsächlich verfolgte Vereinszweck als widerrechtlich gilt, bedarf es vielmehr einer dauernd illegalen Grundhaltung.[1823] Zur Beurteilung der Frage, ob ein Verein als extremistisch zu qualifizieren ist, sind demnach in einem ersten Schritt die Vereinsstatuten heranzuziehen. Subsidiär kann auf das Verhalten von Personen abgestellt werden, die in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung zum betreffenden Verein stehen. Vereinzelte demokratiefeindliche Äusserungen oder Handlungen von Exponenten des Vereins lassen dabei nicht den Schluss zu, dass dieser insgesamt extremistische Zwecke verfolgt.

(3) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die Auflösung eines Vereins gestützt auf Art. 78 ZGB stellt wie gezeigt einen Grundrechtseingriff dar und muss daher den Anforderungen von Art. 36 BV genügen. Da Klagen nach Art. 78 ZGB stets gegen einzelne juristische Personen gerichtet und die Rechtsfolgen insgesamt überblickbar sind,[1824] wird die Kerngehaltsgarantie von Art. 36 Abs. 4 BV nicht tangiert. Weiterhin muss Art. 78 ZGB aber die Erfordernisse der gesetzlichen Grundlage, des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit erfüllen (vgl. Art. 36 Abs. 1–3 BV).[1825]

Im Hinblick auf die *gesetzliche Grundlage* (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) ist dabei vorab festzuhalten, dass es sich beim ZGB um ein Gesetz im formellen Sinne handelt. Entsprechend vermag Art. 78 ZGB auch schwerwiegende Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen. Was die Normbestimmtheit anbelangt, so sind im Wesentlichen drei Elemente von Bedeutung:

1821 Vgl. SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 3 zu Art. 78 ZGB; PERRIN/CHAPPUIS, Droit de l’association, S. 216; WIDMER, Auflösung, Rz. 5.

1822 Vgl. RIEMER, Berner Kommentar II, N. 41 zu Art. 76–79 ZGB; PORTMANN, Vereinsrecht, S. 80 f. Rz. 166; PERRIN/CHAPPUIS, Droit de l’association, S. 216; WIDMER, Auflösung, Rz. 5; STÄHLI, Verbot, S. 217 f. Rz. 523 f.

1823 Vgl. SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 3 zu Art. 78 ZGB; PORTMANN, Vereinsrecht, S. 80 f. Rz. 166 und S. 82 Rz. 170; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 41 zu Art. 76–79 ZGB.

1824 Vgl. unten, 6. Kapitel III.4.c)bb).

1825 Vgl. oben, 4. Kapitel.

- Gestützt auf Art. 78 ZGB ist nur die Auflösung von Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit möglich. Als Verbotsobjekte kommen demnach nur Personengebilde in Frage, die in rechtlicher Hinsicht über klare Konturen verfügen. Damit geht eine Beschränkung des Anwendungsbereichs von Art. 78 ZGB einher, die unter dem Blickwinkel der Normbestimmtheit zu begrüssen ist.
- Die Auflösungsklage nach Art. 78 ZGB setzt sodann einen widerrechtlichen oder unsittlichen Vereinszweck voraus. Der Begriff der Widerrechtlichkeit verweist dabei auf zwingende Normen des objektiven Rechts. Mit Blick auf das Bestimmtheitserfordernis gemäss Art. 36 Abs. 1 BV fallen hier jedoch nur solche Normen in Betracht, die mit hinreichender Klarheit den Schluss zulassen, dass ein bestimmter Organisationszweck widerrechtlich ist. Bei der Unsittlichkeit des Organisationszwecks handelt es sich demgegenüber um einen im höchsten Masse unbestimmten Rechtsbegriff. Er vermag dem Bestimmtheitserfordernis im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV kaum zu genügen und stellt daher nach hier vertretener Auffassung keinen zulässigen Auflösungsgrund dar.
- Der widerrechtliche Zweck eines Vereins kann sich entweder aus den Statuten oder der tatsächlichen Vereinstätigkeit ergeben. Um den tatsächlichen Vereinszweck zu bestimmen, ist nach der Lehre das Verhalten von Organen, Vereinsmitgliedern oder anderen Personen heranzuziehen, die zum Verein in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung stehen.[1826] Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage verlangt jedoch, dass für die Zurechnung von Handlungen natürlicher Personen auf Kriterien abgestellt wird, die im Gesetz selbst verankert sind. Eine irgendwie geartete rechtliche oder faktische Beziehung genügt vor dem Hintergrund von Art. 36 Abs. 1 BV nicht, um einer juristischen Person widerrechtliche Handlungen natürlicher Personen zuzurechnen.[1827] Abzustellen ist vielmehr auf die gesetzlichen Zurechnungsnormen, also z.B. Art. 55 ZGB für Organe, Art. 55 OR für Geschäftsherren und Art. 100 OR für Hilfspersonen.

Weiter muss die Auflösung von Vereinen oder anderen juristischen Personen nach Art. 78 ZGB auf einem hinreichenden *öffentlichen Interesse* im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV beruhen. Für sich kein zulässiges öffentliches Interesse stellt in diesem Rahmen die Bekämpfung demokratiefeindlichen Gedankenguts dar.[1828] Entgegen der in der Literatur geäusserten Ansicht eignet sich Art. 78

1826 Vgl. oben, 6. Kapitel III.4.c)aa)(2).

1827 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.c)bb)(1).

1828 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.b).

ZGB daher nicht ohne Weiteres als Grundlage, um «alle Arten»[1829] von extremistischen Organisationen zu verbieten. Damit ein Verein gestützt auf Art. 78 ZGB verboten werden kann, muss er seine demokratiefeindlichen Ziele vielmehr mit widerrechtlichen Mitteln verfolgen oder auf die Verletzung von materiellen Schranken der Verfassungsrevision gerichtet sein.[1830] Zu Recht wird daher die Auffassung vertreten, dass der Auflösungsgrund gemäss Art. 78 ZGB nicht gegeben ist, wenn ein Verein die Rechtsordnung auf verfassungs- und gesetzeskonformem Weg abändern will.[1831]

Ferner ist im Zusammenhang mit Art. 78 ZGB das Gebot der *Verhältnismässigkeit* zu beachten (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV). Die Auflösung muss geeignet, erforderlich und dem betroffenen Verein sowie seinen Mitgliedern zumutbar sein. Für die Verfassungsmässigkeit von Art. 78 ZGB ist hier entscheidend, dass die Auflösung von Vereinen mit widerrechtlichem Zweck keinem Automatismus folgt, sondern erst auf Klage hin angeordnet wird. Die Klage darf bloss angehoben und gutgeheissen werden, wenn sich die Auflösung des Vereins als verhältnismässig erweist.[1832] Im Rahmen der Eignung und der Erforderlichkeit ist dabei namentlich zu prüfen, ob sich eine Auflösung des Vereins tatsächlich hemmend auf die extremistischen Bestrebungen auswirken würde und Schritte gegen einzelne Mitglieder oder bestimmte Vereinsaktivitäten nicht ausreichen, um der vom betreffenden Verein ausgehenden Bedrohung entgegenzuwirken. Die Eignung einer Vereinsauflösung kann dabei insbesondere in Frage stehen, wenn sie keinen mässigenden Einfluss auf die extremistischen Aktivitäten von Mitgliedern oder Drittpersonen hat.[1833] An der Anhebung der Klage muss schliesslich ein überwiegendes Interesse bestehen, was eine Auflösung von extremistischen Vereinen ausschliesst, von denen keine merkliche Gefahr ausgeht.

bb) Verfahren

Die Auflösung eines extremistischen Vereins gestützt auf Art. 78 ZGB erfolgt auf Klage «der zuständigen Behörden oder eines Beteiligten» hin. Neben dem Bund kommen die Behörden jener Kantone in Frage, die von der Vereinstätig-

---

1829 So aber FANG-BÄR/WEISS, Verbot, S. 33.

1830 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.c)aa).

1831 Vgl. WIDMER, Auflösung, Rz. 6; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 43 zu Art. 76–79 ZGB.

1832 Ähnlich wie hier PERRIN/CHAPPUIS, Droit de l'association, S. 212; anders wohl SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 7 zu Art. 78 ZGB; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 52 zu Art. 76–79 ZGB, m.H. auf BGE 112 II 1 E. 5 S. 7 f.

1833 Vgl. Urteil des EGMR *Rhino et al. gegen Schweiz* vom 8. März 2012 § 63 und oben, 4. Kapitel V.2.b)bb)(2).

keit berührt sind.[1834] Aktivlegitimiert sind zur Auflösungsklage weiter auch Private, sofern sie eine gewisse Sachnähe zum Verein aufweisen, was namentlich auf seine Mitglieder, Organe und Gläubiger zutrifft.[1835] Im Übrigen richtet sich das Verfahren nach der ZPO.[1836] Das Verbot eines extremistischen Vereins erfolgt im Rahmen von Art. 78 ZGB demnach nicht durch unmittelbare Anordnung der Behörden, sondern auf deren Antrag hin durch Entscheid (vgl. Art. 236 ff. ZPO) des zuständigen Zivilgerichts.

cc) Rechtsfolgen

(1) Auflösung und Vermögensverwendung

Die Auflösung eines extremistischen Vereins gestützt auf Art. 78 ZGB zieht im Wesentlichen zwei Rechtsfolgen nach sich, die unter einem typologischen Blickwinkel wie erwähnt als Grundverbot und als Sicherungsmassnahme in der Form einer Entziehung von materiellen Grundlagen der Organisationstätigkeit qualifiziert werden können.[1837]

Einerseits kommt es bei Gutheissung der Klage nach Art. 78 ZGB zur Auflösung des betreffenden Vereins. Mit der Auflösung wird der extremistische Verein in die Liquidationsphase versetzt,[1838] was allerdings nicht mit dem Untergang der juristischen Person gleichzusetzen ist.[1839] Vielmehr werden in der Liquidationsphase zunächst die Aktiven verwertet und, soweit möglich, die Verpflichtungen des Vereins erfüllt.[1840] Die Existenz des Vereins endet erst mit der Beendigung der Liquidation.[1841] Die mit der Auflösungsklage angestrebte Rechtslage tritt in diesem Zeitpunkt ein.

Andererseits legt Art. 57 Abs. 3 ZGB fest, wie mit einem allfälligen Liquidationsüberschuss zu verfahren ist. Der Liquidationsüberschuss eines Vereins,

1834 Vgl. SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 7 zu Art. 78 ZGB; PERRIN/CHAPPUIS, Droit de l'association, S. 213; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 52 zu Art. 76–79 ZGB; PORTMANN, Vereinsrecht, S. 83 N. 172.

1835 Vgl. SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 7 zu Art. 78 ZGB; PERRIN/CHAPPUIS, Droit de l'association, S. 213; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 52 zu Art. 76–79 ZGB.

1836 Vgl. SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 8 zu Art. 78 ZGB; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 55 zu Art. 76–79 ZGB.

1837 Vgl. oben, 6. Kapitel III.4.a)bb).

1838 Vgl. SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar I, N. 8 zu Art. 78 ZGB; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 56 und N. 109 zu Art. 76–79 ZGB; NIGGLI, Handkommentar Privatrecht Bd. I, N. 10 zu Art. 78 ZGB.

1839 Vgl. RIEMER, Berner Kommentar II, N. 56 und N. 112 zu Art. 76–79 ZGB; REITZE, Basler Kommentar ZGB I, N. 12 zu Art. 57–58 ZGB; SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 8 zu Art. 78 ZGB.

1840 Vgl. REITZE, Basler Kommentar ZGB I, N. 14 zu Art. 57–58 ZGB; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 122 zu Art. 76–79 ZGB.

1841 Vgl. REITZE, Basler Kommentar ZGB I, N. 14 zu Art. 57–58 ZGB; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 136 zu Art. 76–79 ZGB; PORTMANN, Vereinsrecht, S. 86 Rz. 178.

der wegen extremistischer Zwecke aufgelöst wurde, fällt demnach an das Gemeinwesen.[1842] In Bezug auf die anschliessende Verwendung der angefallenen Vermögenswerte ist die öffentliche Hand frei.[1843] Die Konfiskation des Liquidationsüberschusses gemäss Art. 57 Abs. 3 ZGB erstreckt sich dabei allein auf Vermögenswerte, die nach zivilrechtlichen Kriterien dem aufgelösten Verein zuzuordnen sind. Vermögenswerte im Eigentum von Dritten sind demgegenüber nicht Gegenstand der Vermögenseinziehung gemäss Art. 57 Abs. 3 ZGB.

(2) Verfassungsrechtliche Vorgaben

Auch die Rechtsfolgen, die der Gesetzgeber an die Gutheissung einer Auflösungsklage nach Art. 78 ZGB knüpft, müssen den Anforderungen von Art. 36 BV genügen. Auflösung und Beendigung betroffener Vereine bilden unmittelbare Konsequenzen aus der Gutheissung einer Auflösungsklage gemäss Art. 78 ZGB. Für die Verfassungsmässigkeit dieser Rechtsfolgen kann hier deshalb auf die Ausführungen zum Tatbestand von Art. 78 ZGB verwiesen werden.[1844]

Besondere Betrachtung verdient an dieser Stelle die Vermögenseinziehung. Sie beruht mit Art. 57 Abs. 3 ZGB auf einer formell-gesetzlichen Grundlage und betrifft Vermögenswerte, die im Eigentum des extremistischen Vereins stehen. Die Rechtsträgerschaft des einzuziehenden Vermögens richtet sich nach zivilrechtlichen Kriterien. Der Umfang des zu konfiszierenden Vermögens ist damit hinreichend bestimmt und die Voraussetzung der gesetzlichen Grundlage gemäss Art. 36 Abs. 1 BV erfüllt.[1845] Indem Art. 57 Abs. 3 ZGB verhindern soll, dass das Organisationsvermögen weiterhin dem extremistischen, zur Auflösung führenden Zweck dient,[1846] beruht die Bestimmung ausserdem auf einem zulässigen öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV.[1847] Hingegen kann fraglich sein, ob die Einziehung des gesamten Vermögens einer nach Art. 78 ZGB wegen Widerrechtlichkeit aufgelösten extremistischen Organisation in jedem Fall dem Gebot der Verhältnismässigkeit nach Art. 36 Abs. 3 BV entspricht.[1848] Namentlich die Elemente der sachlichen Erforderlichkeit und der Verhältnismässigkeit i.e.S. können unter Umständen

1842 Vgl. SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 9 zu Art. 78 ZGB; SCHERRER, Kommentar ZGB, N. 3 zu Art. 78 ZGB und N. 5 zu Art. 57 ZGB; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 131 zu Art. 76–79 ZGB.

1843 Vgl. SCHERRER/BRÄGGER, Basler Kommentar ZGB I, N. 11 zu Art. 78 ZGB; RIEMER, Berner Kommentar II, N. 131 zu Art. 76–79 ZGB.

1844 Vgl. oben, 6. Kapitel III.3.d)aa)(4).

1845 Im Ergebnis gl.M. KICK, Verbotene juristische Person, S. 207.

1846 Vgl. KICK, Verbotene juristische Person, S. 137 und S. 215 f.; BECKER, Auflösung, S. 632.

1847 Vgl. KICK, Verbotene juristische Person, S. 207 f.

1848 Ähnlich REITZE, Basler Kommentar ZGB I, N. 23 zu Art. 57–58 ZGB; anders KICK, Verbotene juristische Person, S. 210 f.

gebieten, auf die Einziehung gewisser Vermögenswerte zu verzichten und sie in Abweichung von Art. 57 Abs. 3 ZGB den Mitgliedern der aufgelösten Organisation herauszugeben. Eine verfassungskonforme Handhabung von Art. 57 Abs. 3 ZGB bedarf daher einer Prüfung im Einzelfall.

d) Fazit

Die Klage auf Auflösung von Vereinen gemäss Art. 78 ZGB, die auch auf andere juristische Personen anwendbar ist, kann als Grundlage für ein Verbot extremistischer Organisationen im Einzelfall dienen. Als unmittelbare Verbotsadressaten kommen im Unterschied zu Art. 74 NDG jedoch nur Vereine und andere juristische Personen, nicht hingegen ihre Mitglieder in Betracht. Der Wirkungsbereich von Art. 78 ZGB ist insoweit eingeschränkt. Zusätzlich zum Grundverbot ergibt sich im Zusammenspiel mit Art. 57 Abs. 3 ZGB die Entziehung von materiellen Grundlagen der nach Art. 78 ZGB aufgelösten Organisationen. Weitere Sicherungsmassnahmen sieht das Gesetz nicht vor. Das Verfahren richtet sich dabei nach der ZPO.

Die Klage auf Auflösung nach Art. 78 ZGB gibt unter einem verfassungsrechtlichen Blickwinkel über weite Strecken keinen Anlass zu Bedenken. Im Rahmen der Voraussetzungen für eine Auflösung ist indes zu beachten, dass die Unsittlichkeit des Vereinszwecks den Anforderungen an die Bestimmtheit gemäss Art. 36 Abs. 1 BV kaum zu genügen vermag. Bei der Widerrechtlichkeit als weiterem Auflösungsgrund handelt es sich sodann um eine Verweisungsnorm, deren Bestimmtheit von der konkret in Frage stehenden Verbotsnorm abhängt. Die Zurechnung von widerrechtlichen Aktivitäten natürlicher Personen hat dabei nach den zivilrechtlichen Grundsätzen zu erfolgen. Was ferner das öffentliche Interesse (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV) anbelangt, ist zu berücksichtigen, dass die demokratiefeindliche Ausrichtung eines Vereins kein genügender Anlass für eine Klage gemäss Art. 78 ZGB ist.

Keine grösseren Probleme ergeben sich schliesslich in Bezug auf die Rechtsfolgen einer Auflösung nach Art. 78 ZGB. Die gemäss Art. 57 Abs. 3 ZGB dem Gemeinwesen zufallenden Vermögenswerte sind nach zivilrechtlichen Kriterien hinreichend bestimmt. Mit Blick auf die Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) kann sich bloss die Frage stellen, ob die Einziehung sämtlicher Vermögenswerte im Einzelfall tatsächlich erforderlich ist, um die verbotene Fortführung des Vereins zu verhindern.

IV. Zusammenfassung

Das vorstehende Kapitel diskutiert die gesetzlichen Bestimmungen, die als Grundlage für ein Verbot extremistischer Organisationen im Einzelfall dienen können, und gleicht sie mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben ab. Im Vordergrund steht dabei das Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG, das Voraussetzungen, Verfahren und Rechtsfolgen eines Verbots von extremistischen Organisationen in prototypischer Weise regelt. Weitere Bestimmungen mit Bedeutung für die vorliegende Arbeit sind das BG «Al-Qaïda/IS», das Tätigkeitsverbot nach Art. 73 NDG sowie die Klage auf Auflösung gemäss Art. 78 ZGB.

Die genannten Bestimmungen weisen je eine unterschiedliche Tragweite auf. Mit Blick auf die eingangs entwickelte Typologie von Regelungselementen zeigt sich, dass das bis 31. Dezember 2022 befristete BG «Al-Qaïda/IS» auf Rechtsfolgenseite den umfassendsten Geltungsanspruch hat und das Grundverbot mit einem ganzen Katalog von Sicherungsmassnahmen flankiert. Eine ähnliche Regelungsdichte kommt im schweizerischen Recht nur noch dem Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG zu, wobei der Anwendungsbereich dieser Bestimmung im Verhältnis zum BG «Al-Qaïda/IS» deutlich weiter gefasst ist. Aufgrund ihres beschränkten Geltungsbereichs nur von untergeordneter Bedeutung für ein Verbot extremistischer Organisationen dürfte demgegenüber die Klage auf Auflösung gemäss Art. 78 ZGB sein, da sie bloss auf juristische Personen anwendbar ist. Von seiner Reichweite nicht mit einem Organisationsverbot vergleichbar ist ferner das Tätigkeitsverbot nach Art. 73 NDG, das allein ein Verbot spezifischer Aktivitäten und nicht gesamter Organisationen zulässt.

Mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben an Organisationsverbote im Einzelfall erweisen sich insbesondere Art. 74 NDG, aber auch das BG «Al-Qaïda/IS» als problematisch. Im Vordergrund stehen dabei die mangelnde Präzision, der weite Anwendungsbereich sowie die fehlende Bestimmtheit der Verbotsvoraussetzungen. Sie stehen in starkem Kontrast zu den teilweise schwerwiegenden Rechtsfolgen. Nach Massgabe von Art. 36 Abs. 1 BV ist die Normdichte dieser Bestimmungen in verschiedenen Punkten ungenügend.

Insbesondere mit Bezug auf Art. 74 NDG ist sodann zu bemängeln, dass weder auf Tatbestands- noch auf Rechtsfolgenseite sichergestellt ist, dass ein Organisationsverbot und die zu seiner Sicherung getroffenen Massnahmen in jedem Fall auf einem zulässigen öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV beruhen. Die Bestimmung knüpft teilweise an Handlungen an, die zwar von demokratiefeindlichen Überzeugungen getragen sein mögen, sich aber in grosser Distanz zu gewalttätigen Aktivitäten abspielen. Das demokratiefeindliche Motiv einer Handlung allein begründet im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV jedoch kein hinreichendes Interesse an staatlichen Massnahmen.

In verschiedener Hinsicht zweifelhaft ist sodann die Verhältnismässigkeit der Sicherungsmassnahmen, die der Gesetzgeber mit den diskutierten Verbotsbestimmungen verknüpft. In sachlicher Hinsicht ist hier der Massstab, ob eine Sicherungsmassnahme tatsächlich erforderlich ist, um den Fortbestand der verbotenen Organisation zu verhindern. Sowohl Art. 74 Abs. 4 NDG als auch Art. 2 BG «Al-Qaïda/IS» und Art. 78 ZGB i.V.m. Art. 52 Abs. 3 ZGB gehen diesbezüglich teilweise zu weit. Sie verbieten etwa ein umfangreiches Spektrum an Unterstützungshandlungen bzw. sehen die Einziehung von Vermögenswerten ungeachtet der Frage vor, ob diese für den Fortbestand einer Organisation überhaupt von Bedeutung sind.

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass die genannten Bestimmungen den verfassungsrechtlichen Vorgaben für Organisationsverbote nur teilweise genügen und ihre Aufhebung bzw. Revision ins Auge zu fassen ist, soweit die bestehenden Mängel nicht durch eine verfassungskonforme Auslegung behoben werden können.

7. Kapitel: Ergebnisse

I. Überblick

Im vorliegenden siebten Kapitel werden die Ergebnisse der Untersuchung in zusammengefasster Form präsentiert. In einem ersten Abschnitt werden die wichtigsten Erkenntnisse aus den vorangehenden Kapiteln präsentiert. Im zweiten Abschnitt erfolgt die Beantwortung der eingangs aufgeworfenen Forschungsfragen.

II. Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse

1. Erkenntnisse aus dem ersten Kapitel

Im 1. Kapitel wurde der Begriff des Extremismus definiert. Zudem wurden zwei idealtypische Vorgehensweisen beschrieben, mit denen extremistische Bestrebungen verfolgt werden können, nämlich einerseits die Verwendung demokratischer Instrumente und andererseits der Einsatz undemokratischer Mittel. Ferner wurde eine Unterscheidung zwischen streitbaren und offenen Demokratien getroffen. Sodann wurden die Regelungselemente eines Organisationsverbots analysiert. Dabei ergab sich, was folgt:

— Der *Begriff des Extremismus* bezeichnet Überzeugungen, die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung feindlich gegenüberstehen. Die freiheitlich-demokratische Grundordnung umfasst dabei die Kernelemente von Demokratie und Rechtsstaat, wie z.B. das allgemeine und freie Wahlrecht, den grundrechtlichen Schutz freier Kommunikation und die Gewaltenteilung. Die Anwendung von Gewalt ist kein begriffsnotwendiges Element des Extremismus.[1849]

— *Extremistische Ziele* können auf (formell) demokratische oder undemokratische Weise verfolgt werden. Als Mittel zur undemokratischen Verfolgung

1849 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.

extremistischer Ziele steht die Gewaltanwendung im Vordergrund. Demokratien können mit Blick auf ihr verfassungsrechtliches Dispositiv gegenüber (formell) auf demokratischem Weg verfolgten extremistischen Zielen nach streitbaren und offenen Demokratie unterschieden werden. Streitbare Demokratien lassen Massnahmen gegen extremistische Gruppierungen mittels Einschränkungen der Meinungs- und der Vereinigungsfreiheit zu, auch wenn sich diese an die formellen Spielregeln der Demokratie halten. Offene Demokratien räumen demgegenüber sämtlichen politischen Positionen dieselbe Chance zur Machterringung ein.[1850]

— In Bezug auf ein *Verbot von extremistischen Organisationen* ist zwischen Grundverbot und Sicherungsmassnahmen zu unterscheiden. Das Grundverbot verpflichtet zur Aufgabe des organisatorischen Zusammenhalts und jeder darauf beruhenden Tätigkeit. Sicherungsmassnahmen dienen unter anderem der Ausweitung des Organisationsverbots auf grundsätzlich organisationsfremde Tätigkeiten. Dabei kann zwischen einem Verbot von Ersatzorganisationen, einem Verbot von Unterstützungshandlungen, einem Verbot von Propagandahandlungen sowie der Entziehung materieller Grundlagen der Organisationstätigkeit und einer strafrechtlichen Absicherung des Organisationsverbots unterschieden werden.[1851]

2. Erkenntnisse aus dem zweiten Kapitel

Das 2. Kapitel widmete sich dem verfassungsrechtlichen Rahmen, der im Umgang mit extremistischen Erscheinungen zu beachten ist. Dabei wurden zunächst die Leitlinien freigelegt, welche die Bundesverfassung im Hinblick auf demokratiefeindliche Bestrebungen setzt. Sodann wurden die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns und die föderalen Zuständigkeiten für die Behandlung extremistischer Phänomene thematisiert. Dabei ergab sich, was folgt:

— Die *Bundesverfassung* trifft keine ausdrückliche Regelung zum Umgang mit extremistischen Erscheinungen. Entsprechend mussten die Grundentscheidungen im Hinblick auf die Behandlung extremistischer Erscheinungen aus anderen Bestimmungen hergeleitet werden. Als massgebend erwiesen sich die Regelungen über die Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit. Dabei stellte sich heraus, dass die freiheitlich-demokratische Grundordnung als solche kein Schutzobjekt des verfassungsrechtlichen Sicherheitsauftrags darstellt, die gegen formell korrekt ablaufende Umgestaltungen abgeschirmt werden kann. Anderes gilt in Bezug auf

1850 Vgl. oben, 1. Kapitel II.2.

1851 Vgl. oben, 1. Kapitel III.

extremistische Umtriebe, die sich nicht an die formellen Vorgaben zur Änderung der staatlichen Grundordnung halten oder auf eine Verletzung der materiellen Schranken der Verfassungsrevision gerichtet sind. Die weitgehende Neutralität gegenüber formell korrekt ablaufenden Umgestaltungen der staatlichen Ordnung verleiht der schweizerischen Rechtsordnung die Züge einer offenen und nicht einer streitbaren Demokratie.[1852]

— Im Hinblick auf den Umgang mit extremistischen Erscheinungen gelten durchgehend die *Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns gemäss* Art. 5 BV. Mithin greifen sie auch in Handlungsfeldern des Staates, in welchen Art. 36 BV mangels grundrechtsrelevanter Staatstätigkeit nicht zum Tragen kommt.[1853]

— Die *föderale Zuständigkeitsordnung* sieht vor, dass der Bund stets einer verfassungsmässigen Ermächtigung bedarf, damit er gesetzgeberisch tätig werden kann. Eine spezifische Zuständigkeitsnorm für den Umgang mit extremistischen Phänomenen besteht nicht. Für ein Verbot von extremistischen Organisationen kann sich der Bund unter Umständen jedoch auf seine (parallele bzw. nachträglich derogierende) Zuständigkeit im Bereich der Sicherheit und des Strafrechts berufen. Vorausgesetzt ist namentlich eine gesamtstaatliche Bedrohung, die bei einem in zulässiger Weise erlassenen Organisationsverbot regelmässig gegeben sein dürfte, da die materiellrechtlichen Anforderungen an diese Massnahme eher hoch sind.[1854]

3. Erkenntnisse aus dem dritten Kapitel

Im 3. Kapitel wurde überprüft, ob und inwieweit ein Verbot extremistischer Organisationen in Grundrechtsansprüche der Bundesverfassung eingreift. Dabei ergab sich, was folgt:

— Extremistische Standpunkte geniessen den *Schutz der Meinungsfreiheit*. Vom grundrechtlichen Schutz ausgeschlossen ist hingegen gewalttätiges Verhalten, selbst wenn es mit einer kommunikativen Komponente einhergeht. Kommunikativen Akten an der Peripherie des Schutzbereichs, die nicht klar aus dem Geltungsbereich der Meinungsfreiheit ausgeschieden werden können, ist der grundrechtliche Schutz zu gewähren. Die Meinungsfreiheit erfährt durch ein Organisationsverbot sowohl in

1852 Vgl. oben, 2. Kapitel II.

1853 Vgl. oben, 2. Kapitel III.

1854 Vgl. oben, 2. Kapitel IV.

der Form des Grundverbots als auch mit den Sicherungsmassnahmen Einschränkungen.[1855]

- Die *Vereinigungsfreiheit* schützt auch demokratiefeindliche Organisationen. Für ihre Handlungsfelder können sie sich auf grundrechtlichen Schutz berufen, soweit Einzelpersonen dieser Schutz für die betreffende Handlung ebenfalls zustehen würde. Keine grundrechtlich geschützte Betätigungsfreiheit besteht für extremistische Organisationen somit bei gewalttätigem Verhalten. Hingegen können sich extremistische Vereinigungen auf den grundrechtlichen Organisationsanspruch als solchen berufen, auch wenn sie gewalttätige Aktivitäten an den Tag legen. Das Verbot einer extremistischen Organisation tangiert die Vereinigungsfreiheit somit in jedem Fall. Allfällige Sicherungsmassnahmen können dieses Grundrecht indirekt einschränken.[1856]
- Weitere Grundrechtsansprüche, in die ein Organisationsverbot und entsprechende Sicherungsmassnahmen eingreifen können, sind insbesondere die *Versammlungs-* sowie die *Glaubens- und Gewissensfreiheit*. Sicherungsmassnahmen, die auf den Entzug materieller Grundlagen der Organisationstätigkeit gerichtet sind oder eine strafrechtliche Absicherung des Verbots vorsehen, können weiter in die *Eigentumsgarantie* sowie die *persönliche Freiheit* und den verfassungsrechtlichen *Schutz der Persönlichkeit* eingreifen.[1857]

4. Erkenntnisse aus dem vierten Kapitel

Nachdem die Untersuchung im Rahmen des 3. Kapitels zeigte, dass ein Organisationsverbot in zahlreiche Grundrechte der Bundesverfassung eingreifen kann, befasste sich das 4. Kapitel mit den Voraussetzungen, unter denen die Einschränkung von Grundrechten im Rahmen eines Verbots von extremistischen Organisationen zulässig erscheint. Dabei ergab sich, was folgt:

- Die Ausübung von Grundrechten zu extremistischen Zwecken unterliegt grundsätzlich keinem Missbrauchsvorbehalt. Die Einschränkung der betroffenen Grundrechte ist daher *nach Massgabe von* Art. 36 BV zu prüfen.[1858]
- Ein Organisationsverbot bedarf demnach einer *gesetzlichen Grundlage*. Da ein Organisationsverbot im Zusammenspiel mit Sicherungsmassnahmen

1855 Vgl. oben, 3. Kapitel II.

1856 Vgl. oben, 3. Kapitel III.

1857 Vgl. oben, 3. Kapitel IV.

1858 Vgl. oben, 4. Kapitel II.1.

regelmässig einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff darstellt, müssen jedenfalls die Grundzüge der Regelung auf formell-gesetzlicher Stufe verankert sein. Zu regeln sind namentlich die möglichen Verbotsobjekte, das für ein Verbot Anlass gebende Verhalten sowie das Mass der Gefahr, bei dessen Überschreitung ein Verbot ausgesprochen werden darf.[1859]

— Weiter muss ein Organisationsverbot auf einem zulässigen *öffentlichen Interesse* beruhen. Die Abschirmung der freiheitlich-demokratischen Ordnung vor extremistisch motivierten Änderungen stellt dabei für sich kein hinreichendes öffentliches Interesse dar. Der Bund darf aber namentlich einschreiten, wenn verfassungsrechtlich geschützten Objekten rechtswidrige Verletzungen drohen oder sein Gewaltmonopol in Frage gestellt wird. Liegt ein hinreichendes öffentliches Interesse für das Grundverbot vor, trifft dies dabei regelmässig auch auf Sicherungsmassnahmen zu, soweit diese allein die Durchsetzung des Grundverbots bezwecken.[1860]
— Ein Organisationsverbot muss dem *Verhältnismässigkeitsgrundsatz* genügen und somit geeignet, erforderlich und i.e.S. verhältnismässig (zumutbar) sein. Insbesondere die Erforderlichkeit in persönlicher und sachlicher Hinsicht sowie die Verhältnismässigkeit i.e.S. sind sorgfältig zu prüfen. Mit Blick auf das Störerprinzip ist unabdingbar, dass das für ein Verbot Anlass gebende Verhalten auf die Organisation zurückgeführt werden kann. Eingriffe gegen Einzelpersonen oder weniger weit gehende Anordnungen wie ein Verbot bestimmter Tätigkeiten müssen zudem weniger geeignet sein als ein Organisationsverbot, um der extremistischen Bedrohung Herr zu werden. Für die Prüfung der Verhältnismässigkeit i.e.S. ist sodann eine sorgfältige Ermittlung, Gewichtung und Abwägung der in Frage stehenden Eingriffs- und Abwehrinteressen erforderlich.[1861]
— Ferner wird die *Kerngehaltsgarantie* der betroffenen Grundrechte nicht tangiert, soweit sich Organisationsverbote an die Vorgaben gemäss Art. 36 Abs. 1–3 BV halten.[1862]

5. Erkenntnisse aus dem fünften Kapitel

Das 5. Kapitel nahm sich der Frage an, ob völkerrechtliche Grundrechtsansprüche bestehen, die über das Schutzniveau der Bundesverfassung hinausgehen und damit höhere Anforderungen an ein Organisationsverbot stellen.

1859 Vgl. oben, 4. Kapitel III.

1860 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.

1861 Vgl. oben, 4. Kapitel V.

1862 Vgl. oben, 4. Kapitel VI.

Dabei ergab sich, was folgt:

— Die *EMRK* schützt einen vergleichbaren Katalog von Grundrechten wie die Bundesverfassung, geht in einigen Punkten aber weniger weit als die Bundesverfassung. So lässt die EMRK streitbaren Demokratien Raum, indem sie staatliche Massnahmen gegen (formell) rechtmässige Bestrebungen extremistischer Organisationen unter gewissen Voraussetzungen zulässt. Demgegenüber ist die schweizerische Rechtsordnung als offene Demokratie konzipiert, die Massnahmen gegen extremistische Organisationen an höhere Anforderungen knüpft. Auch im Übrigen setzt die EMRK keine strengeren Vorgaben an die Einschränkung von konventionsrechtlichen Garantien. Hält ein Organisationsverbot die Vorgaben der Bundesverfassung ein, sind demnach auch die Voraussetzungen der EMRK erfüllt.[1863]

— Andere völkerrechtliche Grundrechtsansprüche, die über die Anforderungen der Bundesverfassung hinausgehen, sind nicht ersichtlich. Genügt das Verbot einer extremistischen Organisation den Massstäben des innerstaatlichen Rechts, ist es demnach auch mit den völkerrechtlichen Vorgaben vereinbar.[1864]

6. Erkenntnisse aus dem sechsten Kapitel

Das 6. Kapitel nahm sich der Rechtsgrundlagen an, welche die schweizerische Rechtsordnung für das Verbot von extremistischen Organisationen im Einzelfall bereithält. Diese Rechtsgrundlagen für ein Organisationsverbot wurden dabei zunächst systematisiert sowie ausgelegt und alsdann auf ihre Vereinbarkeit mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben überprüft. Dabei ergab sich, was folgt:

— Als Rechtsgrundlage für ein Verbot von extremistischen Organisationen im Einzelfall fällt insbesondere *Art. 74 NDG* in Betracht.[1865] Daneben verbietet *Art. 1 BG «Al-Qaïda/IS»* zwei konkret bezeichnete Gruppierungen.[1866] Eine gewisse Nähe zu einem Organisationsverbot weist sodann das Tätigkeitsverbot gemäss *Art. 73 NDG* auf.[1867] Als mögliche Rechtsgrundlage für ein Verbot von extremistischen Organisationen, die über eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, kommt weiter die Klage auf Auflösung gemäss *Art. 78 ZGB* in Frage.[1868]

1863 Vgl. oben, 5. Kapitel II.

1864 Vgl. oben, 5. Kapitel III.

1865 Vgl. oben, 6. Kapitel II.

1866 Vgl. oben, 6. Kapitel III.2.

1867 Vgl. oben, 6. Kapitel III.3.

1868 Vgl. oben, 6. Kapitel III.4.

- Die *Tragweite* der Rechtsgrundlagen für ein Verbot von extremistischen Organisationen ist unterschiedlich. Abgesehen von der Beschränkung auf zwei spezifische Gruppierungen hat das BG «Al-Qaïda/IS» jedenfalls rechtsfolgenseitig den umfassendsten Geltungsanspruch. Demgegenüber weist das Organisationsverbot gemäss Art. 74 NDG tatbestandsseitig einen sehr weiten Anwendungsbereich auf.[1869] Unter rechtlichen und praktischen Gesichtspunkten bloss von untergeordneter Bedeutung dürften für Massnahmen gegen extremistische Organisationen hingegen das Tätigkeitsverbot gemäss Art. 73 NDG sowie die Klage auf Auflösung nach Art. 78 ZGB sein.[1870]
- Die *verfassungsrechtlichen Vorgaben* setzen Art. 74 NDG und das BG «Al-Qaïda/IS» nur mangelhaft um. Mit Blick auf das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage fehlt es diesen Bestimmungen tatbestands- und rechtsfolgenseitig an Präzision. Zudem beschlagen sie teilweise einen zu weiten Anwendungsbereich.[1871] Für Organisationsverbote gestützt auf Art. 74 NDG und gemäss Art. 1 BG «Al-Qaïda/IS» sowie die entsprechenden Sicherungsmassnahmen ist deshalb auch nicht in allen Teilen sichergestellt, dass sie sich auf ein zulässiges öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV zurückführen lassen.[1872] Ebenfalls fraglich ist, ob die genannten Bestimmungen dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) genügen, indem sie namentlich in sachlicher Hinsicht teilweise sehr weitreichende Grundrechtseingriffe vorsehen.[1873]

III. Beantwortung der Forschungsfragen

1. Forschungsfrage 1

Die erste Forschungsfrage erkundigt sich nach den Vorgaben, welche die schweizerische Rechtsordnung für ein Verbot von extremistischen Organisationen macht.[1874] Gestützt auf die Erkenntnisse aus den vorangehenden Kapiteln der vorliegenden Arbeit lässt sich diese Frage wie folgt beantworten:

1869 Vgl. oben, 6. Kapitel III.3.a)bb).

1870 Vgl. oben, 6. Kapitel III.3.e) und 6. Kapitel III.4.d).

1871 Vgl. oben, 6. Kapitel II.5 und 6. Kapitel III.2.e).

1872 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.e)dd) und 6. Kapitel II.4 sowie 6. Kapitel III.2.d)bb)(2) und 6. Kapitel III.2.d)ee)(5).

1873 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.e)ee) und 6. Kapitel II.4 sowie 6. Kapitel III.2.d)bb)(2) und 6. Kapitel III.2.d)ee)(5).

1874 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.

Extremistische Organisationen sind definitionsgemäss demokratiefeindlich, aber nicht zwingend gewalttätig.[1875] Die schweizerische Rechtsordnung weist dabei gegenüber extremistischen Bestrebungen, die ihre demokratiefeindlichen Ziele auf formell rechtmässigem Weg erreichen wollen, ohne gegen die materiellen Schranken der Verfassungsrevision zu verstossen, eine weitgehende Neutralität auf. Daher ist die Schweiz eher eine offene und keine streitbare Demokratie.[1876] Der Bund kann die Kompetenz für den Erlass von Organisationsverboten beanspruchen, soweit eine extremistische Organisation die Sicherheit des Landes als Ganzes bedroht. Sind die materiellrechtlich hohen Anforderungen an den Erlass von Organisationsverboten erfüllt, dürfte eine derartige, für den Bund kompetenzbegründende Bedrohungslage regelmässig gegeben sein.[1877]

Demokratiefeindliche Standpunkte geniessen grundrechtlichen Schutz, namentlich jenen der Meinungs- (vgl. Art. 16 BV) und der Vereinigungsfreiheit (vgl. Art. 23 BV). Das Verbot einer extremistischen Organisation ist folglich mit Grundrechtseingriffen verbunden. Soweit das Organisationsverbot als solches (Grundverbot) mit zusätzlichen Massnahmen wie z.B. einem Verbot von Ersatzorganisationen, Unterstützungshandlungen oder Propaganda (Sicherungsmassnahmen) flankiert wird, gehen damit regelmässig weitere Grundrechtseingriffe einher.[1878] Das Verbot einer extremistischen Organisation muss daher den Anforderungen von Art. 36 BV genügen. Neben einer gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV), und einem öffentlichen Interesse (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV) bedarf es der Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV).[1879]

Jedenfalls gebündelt mit Sicherungsmassnahmen ist ein Organisationsverbot regelmässig als schwerwiegender Grundrechtseingriff zu qualifizieren, der eine formell-gesetzliche Grundlage mit hinreichender Bestimmtheit voraussetzt.[1880] Zu beachten ist weiter, dass die Abwehr demokratiefeindlicher Bestrebungen für sich kein zulässiges öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV darstellt. Einem Organisationsverbot müssen andere Motive zugrunde liegen, z.B. die Abwehr einer rechtswidrigen Gefährdung von verfassungsrechtlichen Schutzobjekten durch gewalttätige Aktivitäten.[1881]

1875 Vgl. oben, 1. Kapitel II.

1876 Vgl. oben, 1. Kapitel II.2.a)cc) und 2. Kapitel II.4.d).

1877 Vgl. oben, 2. Kapitel IV.3.

1878 Vgl. oben, 3. Kapitel V.

1879 Vgl. oben, 4. Kapitel .

1880 Vgl. oben, 4. Kapitel III.1.c)aa).

1881 Vgl. oben, 4. Kapitel IV.4.

Unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) hat ein Organisationsverbot sodann geeignet, erforderlich und zumutbar, d.h. i.e.S. verhältnismässig, zu sein. Während die Eignung als Teilelement der Verhältnismässigkeit nur unter seltenen Umständen problematisch ist,[1882] bedarf die persönliche und sachliche Erforderlichkeit eines Organisationsverbots einer sorgfältigen Prüfung. Die für ein Verbot Anlass gebende Gefahrenlage muss der Organisation durch eine hinreichend enge personelle Verflechtung zurechenbar sein. Massnahmen gegen Einzelpersonen dürfen zudem keinen vergleichbaren Zielerreichungsgrad aufweisen (persönliche Erforderlichkeit).[1883] In sachlicher Hinsicht ist vor Erlass eines Organisationsverbots der Einsatz anderer Mittel, z.B. ein Verbot bestimmter Tätigkeiten, zu prüfen (sachliche Erforderlichkeit).[1884] Im Zusammenhang mit der Verhältnismässigkeit i.e.S. ist eine sorgfältige Ermittlung, Gewichtung und Abwägung von Eingriffs- und Abwehrinteressen vorzunehmen. Hier ist namentlich von Bedeutung, inwieweit sich die Aktivitäten der betreffenden Organisation im grundrechtlich geschützten Bereich abspielen.[1885] Bei Beachtung der Eingriffsvoraussetzungen gemäss Art. 36 Abs. 1–3 BV grundsätzlich nicht tangiert ist schliesslich der Kerngehalt der von einem Organisationsverbot betroffenen Grundrechte (vgl. Art. 36 Abs. 4 BV).

Vorgaben für ein Verbot von extremistischen Organisationen ergeben sich nicht nur aus dem Grundrechtskatalog der Bundesverfassung, sondern auch aus völkerrechtlichen Menschenrechtspakten. Deren Anforderungen an ein Verbot von extremistischen Organisationen, namentlich jene der EMRK, gehen allerdings nicht über die Vorgaben der Bundesverfassung hinaus. Organisationsverbote, die den landesrechtlichen Vorgaben genügen, erfüllen daher regelmässig auch die völkerrechtlichen Voraussetzungen.[1886]

2. Forschungsfrage 2

Die zweite Forschungsfrage betrifft die konkreten Rechtsgrundlagen für ein Verbot von extremistischen Organisationen im Einzelfall und deren Vereinbarkeit mit den übergeordneten Vorgaben.[1887]

1882 Vgl. oben, 4. Kapitel V.2.

1883 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)aa).

1884 Vgl. oben, 4. Kapitel V.3.b)bb).

1885 Vgl. oben, 4. Kapitel V.4.

1886 Vgl. oben, 5. Kapitel IV.

1887 Vgl. oben, 1. Kapitel II.1.

Die schweizerische Rechtsordnung kennt verschiedene Bestimmungen, die als Grundlage für ein Verbot von extremistischen Organisationen im Einzelfall dienen können. Die Tragweite dieser Bestimmungen ist dabei sehr unterschiedlich:

— Als prototypische Grundlage für ein Verbot von extremistischen Organisationen im Einzelfall ist *Art. 74 NDG* zu erwähnen.[1888] Diese Bestimmung erlaubt dem Bundesrat, Organisationen und Gruppierungen mit bestimmten Bezügen zu terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Aktivitäten zu verbieten. Ein Verbot gestützt auf Art. 74 NDG wird von verschiedenen Sicherungsmassnahmen flankiert. Neben einem Verbot von Unterstützungshandlungen umfassen diese ein Verbot von Propagandahandlungen, die Entziehung materieller Grundlagen der Organisationstätigkeit sowie eine strafrechtliche Absicherung von Grundverbot und Sicherungsmassnahmen.[1889]

  Die Vereinbarkeit von Art. 74 NDG mit den übergeordneten, d.h. in erster Linie verfassungsrechtlichen Vorgaben ist in verschiedenen Punkten nicht gegeben. Die *Voraussetzungen* für ein Verbot sind teilweise zu unklar und zu weit gefasst, was mit dem Bestimmtheitsgebot von Art. 36 Abs. 1 BV kollidiert. Weiter ist nicht sichergestellt, dass Verbote gestützt auf Art. 74 NDG in jedem Fall auf einem zulässigen öffentlichen Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 2 BV beruhen. Sodann nennt das Gesetz die Kriterien nicht, nach denen die Handlungen einzelner Personen der zu verbietenden Organisation zugerechnet werden können, was nach Massgabe des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV) problematisch sein kann.[1890] Was die Rechtsfolgen eines Verbots gestützt auf Art. 74 NDG anbelangt, setzen diese die verfassungsrechtlichen Vorgaben ebenfalls nicht konsequent um. Namentlich sind die Sicherungsmassnahmen im Gesetz teilweise zu unbestimmt statuiert (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) oder gehen über das erforderliche Mass hinaus, was sowohl unter dem Blickwinkel des öffentlichen Interesses als auch der Verhältnismässigkeit (vgl. Art. 36 Abs. 2 und Abs. 3 BV) problematisch ist. Insgesamt weist Art. 74 NDG Nachbesserungsbedarf auf.[1891]

— Als weitere Rechtsgrundlage für ein Verbot von extremistischen Organisationen ist das *BG «Al-Qaïda/IS»* zu nennen.[1892] Im Unterschied zu

1888 Vgl. oben, 6. Kapitel II.

1889 Vgl. oben, 6. Kapitel II.1.b).

1890 Vgl. oben, 6. Kapitel II.2.f).

1891 Vgl. oben, 6. Kapitel II.5.

1892 Vgl. oben, 6. Kapitel III.2.

Art. 74 NDG nennt dieses Gesetz die beiden verbotenen Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» abschliessend im Normtext selbst, sodass für ein Verbot kein zusätzlicher behördlicher Anwendungsakt erforderlich ist. Neben dem Grundverbot der beiden Organisationen sieht das BG «Al-Qaïda/IS» Sicherungsmassnahmen in der Gestalt eines Verbots von Ersatzorganisationen sowie eines Verbots von Unterstützungshandlungen und Propagandaaktionen vor. Zudem können den nach dem BG «Al-Qaïda/IS» verbotenen Organisationen die materiellen Grundlagen ihrer Organisationstätigkeit entzogen werden. Verstösse gegen das Grundverbot oder Sicherungsmassnahmen werden mit Strafsanktionen belegt.[1893]

Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben für Verbote von extremistischen Organisationen steht das BG «Al-Qaïda/IS» unter verschiedenen Gesichtspunkten in einem Spannungsverhältnis. Das Bestimmtheitsgebot gemäss Art. 36 Abs. 1 BV würde verlangen, dass verbotene Organisationen hinreichend klare Konturen aufweisen. Diesen Anforderungen werden die Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» kaum gerecht.[1894] Ähnliches gilt für die Sicherungsmassnahmen zum Grundverbot, jedenfalls soweit sie sich auf grundrechtlich geschützte Handlungen beziehen oder strafrechtliche Sanktionen vorsehen. In Bezug auf die Sicherungsmassnahmen ist auch fraglich, ob sie nicht über ihr eigentliches Ziel und das damit verbundene öffentliche Interesse hinausgehen, nämlich die Weiterexistenz der mit dem Grundverbot untersagten Organisationen zu verhindern.[1895] Der Gesetzgeber sieht vor, das befristete BG «Al-Qaïda/IS» per 31. Dezember 2022 auslaufen zu lassen. Angesichts der bestehenden gesetzgeberischen Mängel dürfte der schweizerischen Rechtsordnung daraus kein grosser Verlust erwachsen.

— Weitere Bestimmungen, die als Rechtsgrundlagen für ein Verbot von extremistischen Organisationen oder ähnliche Massnahmen dienen können, sind Art. 73 NDG und Art. 78 ZGB. Gemäss *Art. 73 NDG* kann der Bundesrat Personen, Organisationen oder Gruppierungen gewisse Tätigkeiten verbieten, sofern sie bestimmte Bezüge zu terroristischen oder gewalttätig-extremistischen Handlungen aufweisen. Da Gegenstand des Verbots keine Organisation ist, reicht das Tätigkeitsverbot gemäss Art. 73 NDG sachlich deutlich weniger weit als Art. 74 NDG.[1896] Dabei besteht

1893 Vgl. oben, 6. Kapitel III.2.a)bb).

1894 Vgl. oben, 6. Kapitel III.2.d)bb).

1895 Vgl. oben, 6. Kapitel III.2.d)ee).

1896 Vgl. oben, 6. Kapitel III.3.

auch in Bezug auf Art. 73 NDG das Problem, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen in Bezug auf die Normbestimmtheit (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV) nicht in allen Teilen erfüllt sind. Im Übrigen ist Art. 73 NDG jedoch einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich.[1897]

Verfassungskonform ausgelegt werden kann auch *Art. 78 ZGB*. Gemäss Art. 78 ZGB ist eine Klage auf Auflösung von juristischen Personen zulässig, die einen widerrechtlichen Zweck verfolgen. Darunter können auch extremistische Organisationen fallen. Die Tragweite der Bestimmung ist jedoch beschränkt, da sie bloss zur Beseitigung der juristischen Strukturen und zu einer Einziehung der Vermögenswerte führt.[1898] Die Einziehung der Vermögenswerte von nach Art. 78 ZGB klageweise aufgelösten Organisationen ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten sodann auf jene materiellen Werte zu beschränken, die den verbotenen Weiterbestand der Organisation ermöglichen würden.[1899]

Im Ergebnis zeigt sich, dass die schweizerische Rechtsordnung verschiedene Grundlagen für Verbote von extremistischen Organisationen kennt. Den verfassungsrechtlichen Anforderungen an solche Verbote werden die Rechtsgrundlagen jedoch nicht in allen Punkten gerecht.

1897 Vgl. oben, 6. Kapitel III.3.e).

1898 Vgl. oben, 6. Kapitel III.4.

1899 Vgl. oben, 6. Kapitel III.4.c)cc)(2).

Über den Autor:
Jeremias Fellmann (geb. 1983) hat an den Universitäten Bern und Lausanne Geschichte und Politikwissenschaften (2009: BA in History) sowie Rechtswissenschaften (2010: BLaw; 2012: MLaw) studiert. Im Fach Geschichte schloss er das Studium mit einer Arbeit zur Sozialgeschichte der Stadt Sursee ab. Für den juristischen Studienabschluss beschäftigte er sich in seiner Masterarbeit mit einem Thema zur Geldwäschereibekämpfung. 2013 erwarb er im Kanton Luzern das Anwaltspatent, wo er zunächst bis 2015 und erneut seit 2019 als Rechtsanwalt praktiziert. In den Jahren 2016 bis 2019 war er Gerichtsschreiber an der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts. Per 1. Januar 2021 wurde Jeremias Fellmann zum nebenamtlichen Bundesrichter gewählt. Im April 2022 erfolgte seine Promotion zum Dr. iur.

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Bern hat vorliegende Arbeit am 28. April 2022 auf Antrag der beiden Gutachter, Prof. Dr. Markus Müller und Prof. Dr. Jörg Künzli, als Dissertation angenommen und mit dem Prädikat *summa cum laude* versehen.

sui generis ist ein Verein, der sich der Förderung des freien Zugangs zu juristischer Literatur, Gerichtsurteilen, Behördenentscheidungen und Gesetzesmaterialien verschrieben hat. Unter dem Label *sui generis* erscheint seit 2014 eine juristische Open-Access-Fachzeitschrift. 2019 erfolgte die Gründung des *sui generis* Verlags.

In der *sui generis* Reihe werden juristische Dissertationen und Habilitationen sowie Lehrbücher und Fachpublikationen einem breiten Publikum zugänglich gemacht. Die Bücher erscheinen als gedruckte Werke und online. Die digitale Version ist weltweit kostenlos zugänglich (Open Access). Die Urheberrechte verbleiben bei den AutorInnen; die Werke werden unter einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht.

Bisher bei *sui generis* erschienen:

035 – Florent Thouvenin / Eva-Maria Messerle: **Zur Geschichte des Eigengebrauchs im schweizerischen Urheberrecht**
034 – Nora Camenisch: **Journalistische Sorgfalt: Rechtliche und medienethische Anforderungen**
033 – Joséphine Boillat / Stéphane Werly: **20 ans de la transparence à Genève**
032 – Nicolas Leu: **Kritik der objektiven Zurechnung**
031 – Martin Klingler: **Füllung der Gesetzeslücken im schweizerischen Adhäsionsverfahren**
030 – Christoph Mettler: **Der Anscheinsbeweis im schweizerischen Zivilprozess**
029 – Simone Walser / Nora Markwalder / Martin Killias: **Tötungsdelikte in der Schweiz von 1990 bis 2014**
028 – APARIUZ XXIII: **Recht in der Krise**
027 – Maja Łysienia: **Seeking Convergence?**
026 – Marc Thommen: **Introduction to Swiss Law** (2nd edition, 2022)
025 – Severin Meier: **Indeterminacy of International Law?**
024 – Marina Piolino: **Die Staatsunabhängigkeit der Medien**
023 – Reto Pfeiffer: **Vertragliche Rechtsfolge der «Verwendung missbräuchlicher Geschäftsbedingungen» (Artikel 8 UWG)**
022 – Nicole Roth: **Miteigentum an Grundstücken und einfache Gesellschaft**
021 – Roger Plattner: **Digitales Verwaltungshandeln**
020 – Raphaël Marlétaz: **L'harmonisation des lois cantonales d'aide sociale**
019 – APARIUZ XXII: **Unter Gleichen**

018 – Kristin Hoffmann: **Kooperative Raumplanung: Handlungsformen und Verfahren**
017 – Monika Pfyffer von Altishofen: **Ablehnungs- und Umsetzungsraten von Organtransplantationen**
016 – Valentin Botteron: **Le contrôle des concentrations d’entreprises**
015 – Frédéric Erard: **Le secret médical**
014 – Stephan Bernard: **Was ist Strafverteidigung?**
013 – Emanuel Bittel: **Die Rechnungsstellung im schweizerischen Obligationenrecht**
012 – Christoph Hurni / Christian Josi / Lorenz Sieber: **Das Verfahren vor dem Berner Kindes- und Erwachsenenschutzgericht**
011 – Lorenz Raess: **Court Assistance in the Taking of Evidence in International Arbitration**
010 – David Henseler: **Datenschutz bei drohnengestützter Datenbearbeitung durch Private**
009 – Dominik Elser: **Die privatisierte Erfüllung staatlicher Aufgaben**

Die Bücher 001 – 008 sind im *Carl Grossmann Verlag* erschienen.

Dieses Werk ist erschienen in der Reihe *sui generis,*
herausgegeben von Marc Thommen.

1. Auflage, 1. März 2023

Für die Publikation wurden Gesetzesänderungen, Rechtsprechung und Literatur bis 30. September 2022 berücksichtigt.



Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

ISBN: 978-3-907297-36-0
DOI: 10.38107/036
Korrektorat: Christian Bertin
Gestaltung: Müller+Hess, Basel
Druck: Ebner & Spiegel, Ulm

www.suigeneris-verlag.ch

036

DAS VERBOT VON EXTRE ORGANISAT SCHWEIZER

Organisationsverbote zählen in der schweizerischen Rechtsordnung nicht zum traditionellen Instrumentarium im Umgang mit extremistischen Phänomenen. In den vergangenen Jahren zeichnet sich diesbezüglich allerdings ein Paradigmenwechsel ab, zumal seit 1. September 2017 erstmals eine generell-abstrakte Grundlage für ein Verbot von extremistischen Organisationen im Einzelfall besteht.

Die vorliegende Arbeit widmet sich der Frage, unter welchen Voraussetzungen ein Verbot von extremistischen Organisationen unter verfassungsrechtlichem Blickwinkel zulässig ist. Zu diesem Zweck untersucht der Autor, ob und inwieweit extremistische Bestrebungen grundrechtlichen Schutz geniessen. Weiter überprüft er die bestehenden Rechtsgrundlagen für Organisationsverbote, namentlich Art. 74 des Nachrichtendienstgesetzes (NDG), auf ihre Verfassungskonformität hin.

sui generis
ISBN 978-3-907297-36-0
DOI 10.38107/036